

# **Mot en kunskapsbaserad ungdomspolitik?**

– Processutvärdering av Ungdomsstyrelsens satsning på  
förebyggande och främjande ungdomsverksamhet

Av Anders Kassman, Ersta Sköndal Högskola

### *Sammanfattning*

Syftet med den här processutvärderingen är att analysera om Ungdomsstyrelsens förebyggande- och främjandesatsning bidragit till att minska socialt utanförskap bland ungdomar. Slutsatserna är att de verksamheter som genomfördes sannolikt bidrog till ett första steg på vägen mot en högre kompetens och kvalitet inom kommunernas och den ideella sektorns fritidsverksamhet för unga. Med en tydligare styrning hade det troligen också varit möjligt att ta ett andra steg mot en kunskapsbaserad ungdomspolitik och på så vis lämna ett tydligare bidrag till ett minskat socialt utanförskap bland ungdomar. Ungdomsstyrelsen har ett fortsatt viktigt uppdrag att samla och kommunicera de erfarenheter och resultat som uppnåddes inom satsningen så att ungdomspolitiken kan utvecklas vidare och bidra till ett minskat socialt utanförskap bland unga människor. Utvärderingen är baserad på enkäter till projektledare, intervjuer, fyra studiebesök, analyser av ansökningshandlingar och annat skriftligt material.

## *Innehållsförteckning*

1. Inledning .....	5
2. Från politik till insats .....	13
3. Ungdomsstyrelsens skrifter, fortbildning och pilotprojekt.....	27
4. Vilka sökte stöd och vilka fick avslag?.....	34
5. Förebyggande och främjande ungdomsprojekt .....	37
6. Diskussion .....	63

## 1. Inledning

Syftet med den här rapporten är att utvärdera Ungdomsstyrelsens satsning på förebyggande och främjande ungdomsverksamhet. Ungdomsstyrelsen fördelade på regeringens uppdrag 125 miljoner kronor under 2006 och 2007 till kommuner och ideella organisationer som bedrev verksamhet i syfte att minska risken för ungdomar att hamna i kriminalitet, missbruk och socialt utanförskap.

Ungdomsstyrelsens mål med satsningen var att (Ungdomsstyrelsen 2006a):

- Fler kommuner skulle utveckla kvalitets- och kompetensarbete inom förebyggande- och främjande ungdomsarbete
- Nya metoder skulle prövas för att nå gruppen unga 15-20 åringar och att arbetet med kvalitetsutveckling skulle stärkas i öppen ungdomsverksamhet
- Fler kommuner och organisationer skulle stärka sin kunskap om förebyggande och främjande ungdomsarbete
- Fler kommuner skulle utveckla samverkan mellan kommuner men också mellan kommun, föreningsliv och andra lokala aktörer kring förebyggande och främjande ungdomsarbete
- Fler kommuner och föreningar skulle utveckla strategier och metoder för att möjliggöra ungas inflytande inom förebyggande och främjande ungdomsverksamhet

Utvärderingen genomfördes med hjälp av enkäter till projektledare, intervjuer, dokumentstudier samt fyra studiebesök. Eftersom utvärderingen genomfördes före dess att eventuell påverkan på ungas sociala utanförskap hunnit utvecklas lades tyngdpunkten på att analysera satsningens implementeringsprocess och genomförande. I utvärderingen har jag följt satsningen från upprinnelsen, via regeringsbeslut och Ungdomsstyrelsens förarbeten till utförandet i kommuner och föreningar. Vilka prioriteringar har man gjort på olika nivåer? Hur motiveras olika vägval och hur har dessa påverkat insatsens utformning och möjliga resultat? Ungdomsstyrelsens mål för satsningen utarbetades av myndigheten själv och i huvudsak för dess interna bruk. Dessutom framgår regeringens mål med satsningen av bland annat den förordning som styrde Ungdomsstyrelsens fördelning av bidrag till olika verksamheter. I utvärderingen analyseras och diskuteras förhållandet mellan olika mål och vad som hittills uppnåtts inom satsningens ram.

### *Bakgrund*

Sverige fick sin första ungdomsminister 1986 och 1994 lades den första samlade ungdomspolitiska propositionen. Tidigare hade ungdomspolitik främst förknippats med fritids- och föreningsfrågor men nu skulle allt med bäring på ungdomars levnadsförhållanden räknas som ungdomspolitik. Det sju sattes ett uppföljningssystem med en lång rad indikatorer där allt från rökning, fritidssysselsättningar och skolbetyg till arbetslöshet, bostäder och socialbidragstagande skulle följas varje år. På departementsnivå skulle den ungdomspolitiska enheten arbeta med att uppmärksamma andra inom regeringskansliet på de ungdomspolitiska frågorna och den nybildade statliga myndigheten Ungdomsstyrelsen skulle arbeta på liknande vis gentemot de statliga myndigheterna. I socialdemokraternas andra ungdomspolitiska proposition hösten 2004 fastställdes målen för politiken. Målen var att alla unga skulle ha verklig tillgång till välfärd och att all unga skulle ha verklig tillgång till makt. Ambitionerna för den sektorsövergripande statliga ungdomspolitiken sades vara fortsatt höga. Ungdomsstyrelsen skulle få en tydligare utredningsprofil och bistå regering och departement med olika kunskapsunderlag för de politiska besluten. Samtidigt skulle Ungdomsstyrelsen fortsätta med sina myndighetsuppgifter som innebar att fördela stöd till de nationella ungdomsorganisationerna. Myndigheten har traditionellt också haft olika utrednings- och utvecklingsuppdrag som handlar om fritidsfrågor eftersom det saknas andra statliga myndigheter inom detta område.

Den senaste ungdomspolitiska propositionen (prop 2004/05:2) innehöll dels ett förslag till ett förbättrat uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken och dels ett ungdomspolitiskt handlingsprogram. I det ungdomspolitiska handlingsprogrammet nämndes den här utvärderade satsningen för första gången under rubriken: "Förebyggande verksamheter i syfte att minska risken för ungdomar att hamna i kriminalitet, missbruk eller socialt utanförskap"(prop 2004/05:2, s. 114). Det fanns flera viktiga underlag till propositionen men av särskild betydelse var kanske Ungdomsstyrelsens fördjupade analys av den nationella ungdomspolitiken. En av de synpunkter som framkom där var att gruppen som arbetar med unga på deras fritid hade vidgats och bestod av personer med helt olika bakgrund. Utöver fritidsledare fanns socionomer, beteendevetare, pedagoger och andra. Utbildningen av fritidsledare borde enligt Ungdomsstyrelsen ses över och en möjlighet var att omvandla den till en högskoleutbildning (Ungdomsstyrelsen 2003). Detta var inget nytt förslag utan kan snarast ses som ett uttryck för en bredare diskussion som pågått under en längre tid. I början av 2000-talet hade de svenska fritidsgårdarna fått utstå hård kritik från en internationell forskargrupp med kopplingar till universitetet i Örebro (se till exempel Mahoney et al 2001, Mahoney et al 2004). Fritidsgårdarna sades sakna struktur, personalen var i stort behov av kompetensutveckling och framförallt samlade gårdarna ungdomsgrupper som befann sig i olika skeden av en avvikande karriär. Frekvent gårdsbesökande riskerade därför att stimulera en ohejdad avvikelsetränningsprocess. Ytterligare ett viktigt underlag för den ungdomspolitiska propositionen var utredningen *Unga utanför* (SOU 2003:92) där dåvarande generaldirektören för Ungdomsstyrelsen analyserade situationen för ungdomar utan känd sysselsättning. Parallellt med detta arbetade regeringen även med så kallade lokala utvecklingsavtal där staten och sju olika kommuner hade kommit överens om gemensamma sociala åtaganden i 24 olika bostadsområden i och kring landets storstäder (SOU 2005:29).

Den ungdomspolitiska propositionen och uppdraget till Ungdomsstyrelsen om förebyggande- och främjandesatsningen skrevs i en tid då många omtumlande händelser inträffade både i Sverige och i övriga världen. Unga människor hade uppmärksammats bland annat efter kravallerna i Göteborg, branden i en uthyrd föreningslokal i samma stad och upploppen i Frankrike. Det är nästintill omöjligt att spåra hur sådana händelser påverkar det politiska förloppet men det är samtidigt väldigt svårt att tänka sig att de inte skulle ha någon inverkan.

#### *Utvärderingsuppdraget*

Den föreliggande texten är en processutvärdering av en ännu inte avslutad insats och den är skriven av en forskare på uppdrag av Ungdomsstyrelsen, den myndighet som står för implementeringen av insatsen. Att det är en processutvärdering, som så många andra utvärderingar, beror till stor del på tidsaspekter. Insatsens avsikt är i slutändan att minska ungas sociala utanförskap. Men att minska socialt utanförskap tar tid och dessutom är det väldigt komplext att mäta. Istället försöker jag i denna utvärdering klargöra hur olika aktörer tänkt sig att insatsen kan leda till ett minskat socialt utanförskap och värdera om man tagit några väsentliga steg åt rätt håll eller inte. Jag som skrivit denna utvärdering är verksam som forskare vid Ersta Sköndal högskola och fick uppdraget genom offentlig upphandling. Jag har dock tidigare arbetat vid Ungdomsstyrelsen och känner personligen många av dem som jag intervjuade i utvärderingen och som arbetade med insatsen. Det är svårt att avgöra hur detta påverkar utvärderingsarbetet. Det finns en fördel med att jag känner politikområdet väl och att jag hade lätt att komma i kontakt med dem jag intervjuade. Men det finns även en risk att både de intervjuade och jag själv inte riktigt uppfattar mitt uppdrag som ett oberoende forskningsuppdrag. Den inom utvärderingsforskningen välkände statsvetaren Evert Vedung skriver i sin "Utvärdering i politik och förvaltning" (1998) något som det flesta som någon gång försökt göra en utvärdering är väl bekanta med:

”Eftersom utvärdering alltid äger rum i handlingssammanhang, är den ofta genomsyrd av *strategiska* syften. Huvudmän använder utvärdering för att komma åt exekutiver, t.ex. för att lägga ner verksamheter av andra skäl än att de går dåligt. De skickar ut hejdukar för att ensidigt leta negativa skäl för att utåt legitimeras drastiska beslut. Exekutiver å andra sidan använder utvärdering för att dölja misslyckanden för sina huvudmän, för att skapa attraktiva bilder av programmen och för att överhuvudtaget ge ett gynnsamt intryck utåt. Utvärderingar beställs för att vinna tid eller för att mot omvärlden visa upp en fasad av rationalitet. Dessa strategiska motiv för utvärdering är alltid dolda bakom främjande eller kontrollerande motiveringar, ty om de yppades skulle deras förment gynnsamma effekter gå förlorade.” (Vedung 1998, s.104).

Vi som arbetar med utvärderingar måste vara medvetna om att sådana dolda motiv ofta finns och försöka göra det bästa av situationen. Jag har inte känt någon större press från vare sig Ungdomsstyrelsen, regering eller departement att komma fram till några på förhand givna slutsatser. Däremot tror jag att det bland många av dem som fått stöd av Ungdomsstyrelsen inom ramen för satsningen finns en stark drivkraft att betona framgångar istället för problem. Flera är vana att framställas som ”goda exempel” och uppfattar inte att kritik kan föra utvecklingen framåt utan att det enbart är ment att hejda just deras projekts framtid. Förhoppningen är dock att den kritik som framförs ska kunna ligga till grund för utveckling på lite längre sikt och i ett bredare perspektiv.

Många av de projekt som fått stöd inom ramen för förebyggande- och främjandesatsningen har själva utvärderat sin verksamhet och på vissa håll har mer övergripande utrednings- eller utvärderingsinsatser genomförts. Självutvärderingar har flera fördelar. De främsta är kanske att de går fort att genomföra och att den eller de som utför arbetet kan anpassa förslag och arbetsinsats efter utvecklingsbehoven. Nackdelarna är objektiviteten och öppenheten. En internutvärdering kan vara mycket användbar för internt bruk men andra utanför det aktuella projektet har oftast begränsad användning av den, om den ens finns att tillgå (Vedung 1998). Denna mer övergripande utvärdering av hela förebyggande och främjandesatsningen har inte denna nära anknytning till något av alla de projekt som fått stöd utan riktas snarare till myndighetspersoner, beslutsfattare på statlig, nationell och lokal nivå samt forskare som intresserar sig för ämnesområdet och dess utvärdering.

#### *Metod och material*

Utvärderingar handlar om att kartlägga och värdera resultaten av olika politiska reformer och projekt. Olika utvärderingsmodeller lägger tonvikten vid olika delar av den politiska processen. Vissa koncentrerar sig på att mäta resultaten av en satsning, andra vill klarlägga vilka intressenter som ligger bakom de politiska besluten. Om man ser det som att de politiska besluten utgör början och resultaten som slutet på en process så ligger fokus för denna utvärdering någonstans i mitten. Jag har inte analyserat spelet bakom de politiska besluten på något utförligt vis utan nöjer mig med att notera den omvärld där de togs. Jag har inte heller kunnat se slutet på processen och vilka eventuella resultat som uppnåtts. Detta beror främst på att det tar tid för sådana resultat som eftersträvades i den utvärderade satsningen att uppträda, men även på att de eftersträlvade resultaten är svåra att mäta.

Alla olika undersökningsmetoder har sina brister. Kvalitativa material har bristen att det ofta är svårt att generalisera från dem, medan kvantitativa material kan ge en bra överblick men utgör en sämre grund för en mer nyanserad bild av olika skeenden. Utvärderingen baseras därför på datatriangulering med både kvantitativa och kvalitativa material (Patton 1990). De kvalitativa materialen består främst av intervjuer men även av olika dokument. Avsikten är att med hjälp av intervjuer skapa en bättre förståelse för hur de olika personer som var inblandade i insatsens implementeringsprocess resonerade när de arbetade med insatsen. Jag har därför intervjuat dem

som arbetade med satsningen inom Ungdomsstyrelsen, vid departementets ungdomspolitiska enhet och vid organisationen Sveriges kommuner och landsting som länge har samarbetat med Ungdomsstyrelsen när det handlar om fritidsfrågor.

*Tabell 1. Material som används i utvärderingens olika delar*

	Mål	Implementering	Genomförande
Kvalitativt	Proposition, regleringsbrev, förordning, projektplan	Intervjuer med departement, Sveriges kommuner och landsting, Ungdomsstyrelsen	Studiebesök, dokument, Ungdomsstyrelsens skrifter
Kvantitativt	Inget material	Ansökningars bifall och avslag	Enkät till projekten

Jag har även intervjuat ett antal personer inom fyra av de projekt som fått stöd inom satsningen. Avsikten var att få en lite större förståelse för hur de använde stödet och hur de anpassade arbetet efter den lokala situationen och den omvärld som de var verksamma i. Jag bad Ungdomsstyrelsen att välja ut ett projekt från varje stödform eftersom jag själv hade svårt att överblicka hela satsningen och att jag samtidigt såg en poäng i att studera de projekt som avsiktligt valdes ut som goda exempel inom satsningen. Dessa ger en bild av vad Ungdomsstyrelsen hoppades på när de stödde projekten och om en kritisk granskning av dessa visar olika problem finns det anledning att misstänka att även andra projekt lider av liknande svårigheter.

De kvantitativa materialen består av en enkät som skickades ut till projektledarna inom alla de projekt som fått stöd samt en översiktlig analys av alla de ansökningar om stöd som inkom till Ungdomsstyrelsen. Enkäten genomfördes till största delen genom att projektledarna fyllde i svaren med fasta svarsalternativ på en webbplats efter att de tillfrågats om detta via e-post (se bilaga). Enkäten utformades i nära samarbete med Ungdomsstyrelsen och testades på en mindre grupp av deltagarna före genomförandet. Avsikten var att få en bred översikt av hur stödet kommit till användning och hur projektledarna uppfattade att deras verksamhet kunnat bidra till att målen för satsningen uppfylldes. De största svårigheterna i utformandet av enkäten var att försöka täcka in hela denna breda satsning i en och samma enkät utan att det blev för många irrelevanta frågor för respondenterna att ta ställning till. Svarsfrekvensen blev ändå hög, 89 procent, men detta krävde en hel del påminnelser och till slut skickade jag ut en pappersenkät till dem som inte svarade. En annan svårighet med enkäten var att den av praktiska skäl enbart gick ut vid två olika tillfällen vilket innebar att vissa av dem som fyllde i ännu inte hade avslutat sitt projekt. Vissa av frågorna kunde då vara svåra att svara på. Eftersom enkäten riktades till projektledarna för de olika projekten så innebär detta också att oavsett om projektet var stort eller litet så finns enbart ett svar från varje projekt. Svaren från ett litet projekt som enbart involverade en mindre ideell organisation får därmed samma tyngd som svaren från ett stort nätverk med ett tiotal medlemskommuner. Enkäten ger med andra ord inte en heltäckande bild av alla dem som på olika vis berörs av insatsen utan enbart av hur projektledarna för de olika projekten uppfattade sin verksamhet.

Det andra kvantitativa materialet inhämtades direkt från Ungdomsstyrelsens dokumentationssystem där alla ansökningar finns sparade elektroniskt. Jag gjorde en översiktlig sammanställning av några olika variabler för att analysera eventuella skillnader mellan de som fick stöd och de som fick avslag. Denna analys är mycket beroende av Ungdomsstyrelsens val av variabler som kodats in från början. Jag har inte kunnat göra några ytterligare analyser av till exempel mer utförliga motiveringar till avslag som kommunicerats i dialogen mellan Ungdomsstyrelsen och de sökande. Ett övergripande intryck jag fick i arbetet med ansökningarna

var att Ungdomsstyrelsen tycks ha lagt ner ett relativt omfattande arbete på att samla in och dokumentera ansökningarna i de inledande kontakterna med de sökande men att det ändå är svårt för en utomstående att få en rättvisande bild av hela insatsen genom att analysera ansökningshandlingarna eftersom projekten hela tiden utvecklas vidare och detta inte dokumenterades lika noggrant. Till exempel var det ganska vanligt att projekten inte fick hela den summa de sökte stöd för och då är det ganska otydligt i dokumentationen vilka delar de faktiskt fick stöd för. Det omvända är inte heller helt ovanligt, det vill säga att de fick mer stöd än de sökte. Ofta sökte dessutom projekten en andra gång och omformulerade sig då och kanske till och med angav en annan huvudman. Sådant gör det väldigt svårt för en utomstående att bilda sig en uppfattning om projektet som helhet.

En stor del av satsningen var att stödja olika lokala projekt men en annan viktig verksamhet genomfördes även av Ungdomsstyrelsen själv. Bland annat ordnade myndigheten en fortbildningsserie med föreläsningar och de gav ut en serie skrifter. Från fortbildningen har jag fått kursutvärderingar, deltagarlistor och annan dokumentation och Ungdomsstyrelsen skrifter har jag analyserat genom att helt enkelt läsa det som givits ut. Eftersom det tar tid att skriva saker och publicera dem finns en viss fördröjning och vad jag förstår finns det anledning att se fram emot många nya skrifter som ett resultat av projektet.

#### *Statlig styrning och implementering av komplexa insatser*

Samhällsförändringarna under senare år har givits många olika beteckningar. Globalisering, sen- och postmodernitet, individualisering och liknande begrepp har använts för att beskriva de övergripande förändringar som samhället genomgått. Nationalstaten förklarades under slutet av 1990-talet vara ett passerat kapitel som skulle ersättas av multinationella företag, det globala civilsamhället och fria individer. Den australiska sociologen Mitchell Dean försökte fånga de viktigaste förändringarna när det gäller språkbruket kring statens förmåga att styra samhället (Dean 2007).

*Tabell 2. Förändringar i språkbruket i analysen av styrelseskick*

Sovereign government	Governance
1. Hierarchies	1. Networks and flows
2. Totalizing	2. Individualizing
3. Territorializing (the state)	3. Deterritorializing
4. Borders	4. Erases borders
5. Centralized	5. Polycentric
6. Exclusionary	6. Inclusive
7. Commands and law	7. Choice and agency
8. State	8. Heterogeneous actors
9. Nation	9. Transnational civil Society
10. Citizen	10. Cosmopolitan individual (self-governing actor)
11. Society	11. Communities/regions

*(Källa: Dean 2007, s.68)*

Medborgarna i det sen- eller postmoderna samhället är enligt dessa analyser långt mer reflexiva och kapabla att omforma sig själva än de som levde under den tidigare, första moderniteten. Därför menade man att de traditionella identiteter som kopplades till kategorier som klass, kön och nationalitet blivit förlegade. Valfärdsstaten hörde hemma i den första moderniteten då hierarkiska system kunde skapas baserade på breda gemensamma identiteter. Men dess styrelsesätt är nu daterade och måste ersättas med andra system som bygger mer på självbestämmande, marknaden, nätverk, kortare beslutsvägar och frivilligt deltagande. Begreppet governance fick ökad spridning för att beskriva dessa nyare former av styrning. På svenska används ibland begreppet interaktiv styrning istället för det engelskklingande governance (Montin 2008). Statsvetarna Jon Pierre och Guy Peters menade att staten å ena sidan kan uppfattas som



en Leviathan och å andra sidan som jätten Gulliver. Leviathan är en otämjd maskin som kör över medborgarnas intressen för att främja sina egna, alternativt en utvald elits intressen. Gulliver är en mäktig kraft som hålls bunden av oräkneliga särintressen och som sammantagna bildar en så stark väv att jättens möjligheter kontrolleras (Pierre och Peters 2005). Båda dessa negativa bilder av staten kan enligt författarna överkommas med hjälp av ett välavvägt styrelsesätt. Leviathansidan av staten måste kontrolleras med hjälp av olika mekanismer men Gulliversidan ges möjligheter att styra på ett effektivt vis.

”Governance is, as we have been arguing throughout, the process of making and implementing collective decisions for society.” (Pierre och Peters 2005, s.133).

Governance omfattar enligt författarna fyra aktiviteter som olika samhällssektorer har olika betydelse för. De diskuterade framförallt förhållandena mellan staten, nätverk (inklusive den ideella sektorn) och marknaden. De menade att de största förändringarna gällde den tredje punkten och att statens förmåga att styra olika aktörer i önskad riktning hade minskat (Pierre och Peters 2005, s.3-5).

1. Att sätta ord på gemensamma prioriteringar för samhället
2. Att se till så att målsättningarna inte står i konflikt med varandra
3. Att styra
4. Att fördela ansvar

1. Den centrala frågan för ett samhälles styrning är att komma överens om gemensamma målsättningar för samhället. Detta är vanligen en uppgift som tillskrivs statsmakten i demokratiska länder eftersom marknaden eller olika nätverk inte har samma möjligheter att bilda en bred konsensus kring denna typ av demokratiska beslut.

2. Den centrala statsmakten har även i uppgift att se till så att olika målsättningar inte står i konflikt med varandra. För att effektivt kunna styra krävs det att olika mål inom olika policyområden inte står i motsättning eftersom detta både gör att politiken inom ett område riskerar att motarbeta politiken inom ett annat och att politiken brister i trovärdighet.

3. De traditionella styrelsesätten som bygger på lagstiftning, att dela ut bidrag och ersättningar har, även om de fortfarande existerar, minskat i betydelse när det gäller att styra samhället mot de gemensamma målen. Marknaden kan ha en viktig roll när effektivitet är av större betydelse och det är möjligt att prissätta olika tjänster. Nätverk har större betydelse när programmen kräver medverkan från många olika aktörer och särskilt när marknadslösningar inte är möjliga.

4. Ett styrelsesätt måste även omfatta möjligheter att hålla olika aktörer ansvariga för olika beslut. Detta är en viktig skillnad mellan de demokratiska systemen och till exempel marknaden som nästan helt saknar denna dimension. De senare tidernas olika styrelsesätt med större inslag av marknadslösningar och nätverk får därför ofta problem att fördela ansvar vilket i förlängningen riskerar att påverka dess trovärdighet negativt.

Det finns självfallet många nyanseringar som kunde vara på plats i en uppdelning som denna och särskilt kanske eftersom den svenska statens styrelsesätt skiljer sig från många andra länders tack vare de många och stora statliga myndigheternas relativa självständighet och det på vissa områden långtgående kommunala självstyret. Men dessa skillnader mellan Sverige och andra länder pekar i stor utsträckning mot att Sverige ligger långt fram i utvecklingen av nya statliga styrelsesätt som är mindre hierarkiskt präglade (Jacobsson och Sundström 2008).

Statsvetarna Michael Hill och Peter Hupe analyserade 88 olika implementeringsundersökningar publicerade i olika statsvetenskapliga tidskrifter under slutet av 1990-talet och menade att graden av styrambitioner, de inblandade aktörernas relativa självständighet och förmåga att utföra olika åtgärder i mycket hög grad påverkade vilket styrelsesätt som passade inom vilket politikområde. De urskiljde tre olika styrelsesätt:

(1) Om staten har en stark vilja till styrning samtidigt som den också besitter den nödvändiga kompetensen att genomföra politiken så finns det utrymme för ett *auktoritärt* styrelsesätt. Det exempel som författarna diskuterade var det nationella försvaret. (2) Om staten har en stark vilja att styra i en viss riktning men saknar kompetensen att utföra politiken så passar det bättre med ett *övertalande* styrelsesätt eftersom man då måste bjuda in andra aktörer som besitter den rätta kompetensen men även har ganska väl formulerade argument för vad som ska göras. (3) Slutligen finns de fall då staten sätter upp ramarna för politiken och sedan lämnar över till olika aktörer att fritt välja hur de ska utföra sin verksamhet. Staten följer sedan upp verksamhetens utfall på aggregerad nivå utan att analysera varje aktörs förhållanden. Styrelsesättet kan betecknas som *överlåtande* (Hill och Hupe 2007).

Nedan har jag illustrerat tankarna i en tabell och även lagt till ett fjärde möjligt handlingsalternativ som jag givit beteckningen *nedtonande* och som kan tänkas vara en möjlighet inom områden som staten i och för sig har möjligheter att påverka men där den politiska viljan saknas. Kanske kan som exempel på ett politikområde som ligger nära denna undersöknings teman tänkas vara ungdomsinflytande. Staten skulle mycket lätt kunna ge ungdomar långt mer inflytande genom att ge dem rösträtt men den politiska viljan till detta saknas.

Tabell 3. Olika möjliga styrelsesätt uppdelat efter statens vilja och möjligheter att styra inom olika politikområden

		Statens möjligheter	
		Små	Stora
Statens vilja	Stark	Övertalande ( <i>alkoholpolitik</i> )	Auktoritärt ( <i>försvar</i> )
	Svag	Överlåtande ( <i>idrott, kultur, fritid</i> )	Nedtonande ( <i>ungdomsinflytande?</i> )

(Källa: Inspirerad av Hill & Hupe 2007, s.188)

Inom ett prioriterat statligt politikområde kan förutsättningarna för självständigt agerande ändå vara små eftersom staten ofta är beroende av andra aktörer för att kunna implementera politiken. Staten kan då till exempel satsa på forskning för att vässa argumenten, kompetensutveckling för att utbilda en profession som är kapabel att hantera den komplexa verkligheten, villkorade stimulansbidrag för att utveckla olika verksamheter som arbetar inom politikområdet och andra ”mjukare” former av mer *övertalande* styrning. Till exempel har den svenska staten fått allt svårare att styra landets alkoholpolitik, framförallt sedan inträdet i EU och de öppnare gränserna. Istället försöker man genom olika kampanjer, FoU-verksamhet, och som inom denna satsning, villkora stöd till olika projekt med att de arbetade för drogfrihet. Inom andra områden där staten inte har en lika tydlig vilja, som till exempel fritiden, och inte heller kapacitet att genomdriva någon tydlig politik finns inte samma ambitioner ens att använda olika typer av ”mjuka” styrformer. Staten kanske noterar att det finns ett medborgerligt engagemang kring frågan och kan tillskapa olika former av mer generella och indirekta stöd. Men eftersträvar ingen närmare kontroll av hur varje projekt spenderat stödet, just eftersom det inte är av någon större vikt för staten. Staten har nämligen inom dessa politikområden ingen ambition att styra utan vill snarast stimulera initiativ

som man uppfattar kan leda till något allmänt gott, som till exempel att tillhandahålla idrottsanläggningar och liknande.

Detta resonemang om statens vilja och möjligheter är öppet för att olika aktörer kan uppfatta olika politikområden som olika prioriterade och försöka påverka staten att styra på ett mer handfast vis eller att inte lägga sig i så mycket hur andra aktörer väljer att agera. Gränserna mellan de olika aktörernas roller är otydligare inom de nyare formerna av styrning som ofta praktiseras inom politikområden där statens vilja och möjligheter är svagare.

I utvärderingen analyseras förebyggande och främjandesatsningen mot bakgrund av att det var en komplex insats som formades av många olika intressenter med olika starka viljor och möjligheter att påverka satsningens utformning i någon bestämd riktning. Ungdomspolitik tillhör den tredje generationens politikområden som till skillnad mot tidigare generationers inte handlar om att bygga nya institutioner utan om att organisera om de som redan finns. Inom den tredje generationens politikområden är verksamheten långt mer fragmenterad, den traditionella ansvars- och styrningskedjan har bytts ut mot samarbets- och partnerskapstänkande och politik bedrivs oftare i form av olika projekt (Montin 2008). Förebyggande och främjandesatsningen utformades i samspel mellan framförallt Ungdomsstyrelsen, utbildningsdepartementets ungdomspolitiska enhet, Sveriges kommuner och landsting och ett antal andra intressenter. Dessa var några av dem som fanns bland de inbjudna till olika möten med Ungdomsstyrelsen under perioden från det att satsningen först nämndes i den ungdomspolitiska propositionen tills det att den inleddes nära ett och ett halvt år senare. Det är denna process, från politik till insats som står i fokus för nästa kapitel.

## 2. Från politik till insats

Uppdraget till Ungdomsstyrelsen att genomföra satsningen på förebyggande och främjande ungdomsverksamhet nämndes första gången i den dåvarande socialdemokratiska regeringens ungdomspolitiska proposition i september 2004:

”Kommunernas öppna fritidsverksamhet har en strategisk roll i arbetet med att främja ungdomars sociala utveckling. Antalet tonåringar kommer att öka de närmaste åren för att nå sin kulmen 2009 och 2010. Regeringen bedömer därför att det behövs ett stöd till kvalitetsutvecklingen inom kommunernas öppna fritidsverksamhet i syfte att särskilt stärka de förebyggande och främjande insatserna för ungdomar som riskerar att hamna i socialt utanförskap.” (Prop 2004/05:2, s.114)

I propositionen aviserades även hur mycket pengar man tänkte satsa, sammanlagt 125 miljoner kronor under två år, samt att det var viktigt att Sveriges kommuner och landsting bjöds in till samarbete så att deras erfarenheter inom området kunde tas till vara. Regeringen påtalade samtidigt att det fanns en mängd dokumenterat framgångsrika projekt som hade genomförts av ideella organisationer och som det fanns anledning att stödja ytterligare. Regeringen pekade alltså ganska tydligt på att satsningen gällde kommunernas öppna fritidsverksamhet och ideella organisationers insatser för socialt utsatta ungdomar. Samtidigt påpekade regeringen att stödet även skulle användas till att stimulera nätverksbyggande och samverkan mellan olika instanser och grupper på lokal nivå. Det framgår även i propositionen att det i huvudsak var ett kvalitetsutvecklingsprojekt som man tänkte sig och att åtgärderna skulle riktas till ungdomar i riskmiljöer. I propositionen omtalades samtidigt stödet till drogfria mötesplatser som i första hand skulle ges till lokaler där ungdomarna själva stod för utformningen av verksamheten och som ägde rum i socialt utsatta områden. Det var 15 miljoner kronor som skulle satsas på mötesplatserna och 110 miljoner på kvalitetsutvecklingen av den öppna fritidsverksamheten samt de ideella organisationerna. Utöver dessa satsningar skrev regeringen i samma proposition att utbildningen av fritids- och ungdomsledarna skulle analyseras vidare i samverkan med de olika aktörerna på området som, förutom Ungdomsstyrelsen, även inkluderade Sveriges kommuner och landsting, folkhögskolornas fritidsledarutbildningar, intresseorganisationer och fackförbund. Denna utredning av kompetensbehoven skulle alltså ske vid sidan av och utöver satsningen för unga i riskmiljöer.

### *Förstudie, regleringsbrev och förordning*

I april 2005 fick Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra en förstudie inför den stora satsningen i samråd med berörda myndigheter, Sveriges kommuner och landsting samt de kommuner som hade upprättat lokala utvecklingsavtal med anledning av storstadspolitiken (Ungdomsstyrelsen 2005). Ungdomsstyrelsen bjöd in de olika aktörerna till samtal om satsningens utformning och inriktning och skrev en rapport till regeringen om vad man kommit fram till. Syftet med dessa inledande överläggningar var både att planera vad som skulle göras mer i detalj samt att förankra och sprida information om den kommande satsningen. De största förändringarna i Ungdomsstyrelsens förslag jämfört med regeringens proposition var att det i förslaget gavs en tydligare inriktning mot kompetensutveckling, en mindre tydlig inriktning mot unga i riskmiljöer och en tydligare betoning av ett sektorsövergripande arbete. Framförallt tycks Ungdomsstyrelsen ha tagit intryck av överläggningar med de regionala kommunförbunden<sup>1</sup> som

---

<sup>1</sup> Beteckningen ”regionalt kommunförbund” återkommer på många ställen i den här utvärderingen. Ibland förekommer även en del liknande beteckningar som regionförbund eller liknande. De syftar alla på regionala sammanslutningar av flera kommuner som på olika vis varit aktiva i förebyggande och främjande satsningen. De

man uppfattade hade möjlighet att fylla en viktig funktion i implementeringen av satsningens. De kunde enligt Ungdomsstyrelsen arbeta för att ungdomsfrågorna skulle komma upp på den lokala politiska agendan, skapa mötesplatser och stimulera nätverk mellan dem som arbetar med ungdomsfrågor lokalt och ordna konferenser och förmedla kunskaper. En viktig funktion var även att de genom befintlig FoU-verksamhet kunde stärka de lokala förutsättningarna för utvärdering och kvalitetsarbete (Ungdomsstyrelsen 2005).

Julien 2005 fick så Ungdomsstyrelsen i sitt regleringsbrev för 2006 uppdraget att genomföra en satsning på ungdomar i riskmiljöer (Regeringsbeslut 11:5, 2005). Det står inte så mycket om satsningen i själva regleringsbrevet men kort därefter kom även den förordning som statsbidraget betalades ut efter. Förordningen delade in statsbidraget i tre stödformer:

”Statsbidrag enligt denna förordning får ges för verksamhet som bedrivs för ungdomar i ett socialt utsatt område eller i ett område där det finns risk att ungdomar hamnar i socialt utanförskap, om bidraget används till

1. kvalitetsutveckling av förebyggande och främjande ungdomsverksamhet eller kompetensutveckling för de yrkesgrupper som arbetar med sådan verksamhet,
2. utveckling av drogfria mötesplatser för ungdomar, eller
3. ideella föreningars verksamhet för ungdomar.” (SFS 2006:7, s.1)

Särskilt skulle verksamhet som innebar samverkan mellan olika lokala aktörer som föreningsliv, olika yrkesgrupper, kommunförbund och liknande prioriteras. Även verksamhet som avsågs att pågå under minst ett år skulle prioriteras. När det gällde kvalitets- och kompetensutvecklingsprojekten skulle även projekt som utvecklade nya arbetsformer, metoder och sätt att ta till vara ungdomars perspektiv sättas i första rummet. Drogfria mötesplatser för en något äldre åldersgrupp, 15-20 år, skulle prioriteras och även sådana projekt som avsåg erfarenhetsspridning och som tog särskild hänsyn till ungas behov eller som hade utformats av ungdomar själva. Vid fördelningen av bidrag till ideella föreningars verksamhet skulle det särskilt beaktas om stödet avsåg att stödja utveckling och uppföljning av särskilt framgångsrika verksamheter och om verksamheten hade startats av ungdomarna själva eller om de var aktiva i verksamhetens utformning (SFS 2006:7).

#### *Ett utvecklingsprogram för fritid*

I juli 2006, ett halvår in på den pågående förebyggande och främjandesatsningen, fick Ungdomsstyrelsen ytterligare ett näraliggande utredningsuppdrag. Uppdraget gick ut på att föreslå uppläggning och riktlinjer för en bred fritidssatsning med verksamhet för hela ungdomsgruppen (regeringsbeslut 11:1, 2006). Ungdomsstyrelsens förslag gick ut på att de två redan pågående insatserna inom förebyggande och främjandesatsningen med stöd till kompetens- och kvalitetsutveckling och drogfria mötesplatser skulle utvidgas och förlängas men framförallt att dessa skulle kompletteras med ett bredare och större ”utvecklingsprogram för fritid”. En viktig anledning till ett sådant mer långsiktigt program var att motverka den utbredda projekttrötthet som utvecklats inom området med alltför många kortsiktiga satsningar:

”Kärnan i en sådan stödform är att en kommun eller stadsdel presenterar en långsiktig och politiskt förankrad utvecklingsplan utifrån lokala eller regionala prioriteringar för kultur- och fritidsverksamheter samt för mötesplatser för unga. Ungdomsstyrelsen kan efter dialog och inkommen ansökan bevilja utvecklingsstöd. Detta är en stödform som kan rymma flera utvecklingsinsatser i ett långsiktigt strategiskt arbete kring ungas kultur och fritid. Stödformen ska ses som ett komplement till traditionellt projektstöd.” (Ungdomsstyrelsen 2006b)

---

har olika omfattande ungdomspolitisk förankring men har oftast en ganska tydlig profil mot kompetensutveckling inom kommunal verksamhet.

Regeringen gick aldrig vidare med Ungdomsstyrelsens förslag men idéerna som framfördes säger ändå en del om hur Ungdomsstyrelsen planerade och prioriterade vid denna tid och även något om regeringskansliets tankar och planer. Ungdomsstyrelsen hade i utredningsarbetet tagit intryck av andra myndigheter och organisationer som sysslade med bidragsgivning. Bland annat hade de varit i kontakt med Myndigheten för skolutveckling, Storstadsdelegationen, Riksidrottsförbundet och ESF<sup>2</sup>-rådet som utvecklat nya modeller för projektstöd. Målet var att stärka lokala satsningar med särskilt goda förutsättningar att efter stödperioden kunna utvecklas vidare av egen kraft och på så sätt bidra till en mer långsiktig och kunskapsbaserad ungdomspolitik. De satsningar som Ungdomsstyrelsen hämtade inspiration från hade vissa saker gemensamt. De innehöll samtliga en utvecklingsdialog mellan parterna, en lokal åtgärdsplan upprättades och en formell ansökningshandling lämnades till bidragsgivaren som använde sig av tydliga urvalskriterier i handläggningsprocessen (Ungdomsstyrelsen 2006b).

#### *Planering, tolkning och styrningsprocesser*

Vid Ungdomsstyrelsen arbetade en projektgrupp om fyra personer med förebyggande och främjandesatsningen. I början var dåvarande chefen för verksamhetsområdet fritid- och föreningsliv också mer engagerad. Två i projektgruppen hade arbetat under längre tid vid myndigheten med liknande men mindre utvecklingsprojekt och två nyanställdes för satsningen. En av gruppens medlemmar fungerade som projektledare med ett särskilt ansvar att hålla en överblick över satsningen. Var och en av de andra ansvarade för ett särskilt stödområde enligt den uppdelning som finns i förordningen; (kvalitets- och kompetensutveckling, drogfria mötesplaster och ideella föreningar).

Jag intervjuade under våren 2008 den personal vid Ungdomsstyrelsen som var närmast inblandad vid starten av satsningen och de fyra personer som sedan arbetade vidare inom projektet<sup>3</sup>. Jag intervjuade också dåvarande chefen för den ungdomspolitiska enheten och den handläggare som arbetade med satsningen vid departementet och även en person vid Sveriges kommuner och landsting som tidigare var ansvarig för fritidsfrågor där och som deltog i vissa inledande möten med Ungdomsstyrelsen. Syftet med intervjuerna var främst att höra hur dessa personer tolkade vissa nyckelbegrepp som finns i förordningen som styrde bidragsfördelningen. Jag intervjuade personalen om:

- hur de såg på vad som utmärker ett socialt utsatt område,
- vad det innebär att en verksamhet kan uppvisa goda resultat,
- hur de tolkade prioriteringen om samverkan,
- hur de uppfattade prioriteringen att projekten skulle pågå minst ett år,
- hur de prioriterade frågan om ungdomsperspektiv och ungas delaktighet inom satsningen,
- hur de såg på prioriteringen av mötesplaster för ungdomar i åldrarna 15-20 år.

Jag ville höra hur personalen som arbetade med att bedöma ansökningar tolkade dessa nyckelfrågor, hur de arbetade för att prioriteringarna skulle uppfyllas, om man informerade på något särskilt vis kring frågorna men även om de uppfattade prioriteringarna som relevanta och bra att arbeta med och hur de tog till sig dem i arbetet med satsningen. Vid intervjuerna med representanterna från departementet och Sveriges kommuner och landsting försökte jag även få svar på hur de såg på sina och andras roller inom denna satsning och hur man resonerade när uppdraget formulerades och vilka olika intressenter man varit i kontakt med i förberedelsearbetet.

---

<sup>2</sup> ESF-rådet är en statlig myndighet med uppgift att förvalta EU:s integrations- och socialfonder i Sverige.

<sup>3</sup> Alla intervjuer spelades in och i bearbetningen av materialet tog jag bort upprepningar och småord som kan ha ett syfte i talspråk men som stör framställningen i skrift. I denna bearbetning strävade jag efter att försöka skriva på det sätt som jag uppfattade att de själva avsåg (Kvale 1997).

Den grupp som arbetade med projektet vid Ungdomsstyrelsen tycktes relativt samspelt efter ett par års intensivt samarbete. De jobbade allihop med alla typer av ansökningar. Även om varje person hade ett specifikt ansvarsområde så hade alla anledning att ta ställning till hur man skulle prioritera inom de olika områdena. Av intervjuerna framgick att gruppen inledningsvis planerade för att projektet skulle växa och eventuellt till och med permanentas i linje med de idéer som fördes fram i förslaget till utvecklingsprogram för fritid. Bakom skrivningen i förordningen om att verksamheter som var avsedda att pågå under minst ett år skulle prioriteras märks även att den politiska nivån ville se satsningen som mer långsiktig än de ett och ett halvt år som faktiskt gällde inledningsvis.

En avgörande fråga för hela projektets inriktning tycks ha avgjorts vid ett tidigt möte som Ungdomsstyrelsen ordnade i samarbete med Sveriges kommuner och landsting och där de regionala kommunförbunden var inbjudna för att få information om satsningen. Till mötet hade även deltagare från den ungdomspolitiska enheten vid Utbildningsdepartementet bjudits in. Chefen för enheten höll en inledande föredragning om satsningens inriktning och prioriterade då ganska starkt de socialt utsatta bostadsområdena som framförallt finns i förorterna i våra tre storstadsområden. De inbjudna regionalförbunden representerade dock hela landet och det blev en hård diskussion där framförallt en representant från ett av de norrländska förbunden menade att det inte alls var möjligt att lokalisera utsatta ungdomar till just dessa storstadsområden, satsningen måste vara nationell eftersom man kan vara ”utsatt” på många olika sätt och detta gäller lika väl på landsorten som i storstaden. En av dem som var med på mötet berättar:

”Ja, jag minns ju det där mötet. Det var precis när jag hade börjat här. Det var framförallt chefen för den ungdomspolitiska enheten som sa att hon såg det här som en fortsättning på storstadssatsningen. Men med den skillnaden att det skulle ha en fritidsinriktning. Hon var rätt tydlig på ett möte där alla regionförbund fanns representerade och sa att: ’ – □ Det är i storstadsområden ungdomarna finns i stora antal. – De flesta finns i storstädernas förorter. – Det är där problemen finns på ett annat sätt. – Det går inte att jämföra med landsbygd.’/.../ Men då fick ju hon verkligen på pälsen från Skellefteå som menade att: ’ – □ Så där kan inte du säga. – Du är Stockholmscentrerad när du säger så. – Det finns ett annat utanförskap på landsbygden som inte finns i storstäderna. – Det är faktiskt så att det är lättare att få ett arbete i ett storstadsområde och det finns ett annat socialt nätverk och liknande.’ Jag kommer verkligen ihåg det. Det här var en avgörande skillnad ... Men sedan när vi kom igång så släppte det. Frågan bara dog. Och jag tror att det var för att vi lyckades hantera det där rätt bra. Det var inte så att vi gav avslag för vi såg att verksamheten inte var inriktad mot utsatthet ... Eller rättare sagt definitionen på social utsatthet det gjorde man i projektet. Och det för att vi som handläggare skulle kunna säga att: ’ - OK, ni definierar ändå det här ganska väl, varför ni ska jobba med landsbygdsungdomar i utanförskap<sup>4</sup>.”

Den här intervjupersonen är inte den enda bland personalen som minns diskussionen utan flera nämner den vid intervjuerna, men chefen för den ungdomspolitiska enheten minns inte diskussion särskilt väl. Hon minns bättre att det rörde olika meningar om föreningslivets roll inom projektet och att hon efter detta möte kände sig tvungen att mycket tydligt skriva ut i förordningen hur stor andel av bidraget som skulle gå till de ideella organisationerna, annars hade hon en känsla av att inget skulle gå dit. Däravrande chefen för enheten för fritids- och föreningsliv menade att det rörde lite olika uppfattningar mellan Ungdomsstyrelsen och departementet inom flera olika områden men att detta är den normala förhandlingssituationen. Departementet tycks på det hela taget ha tryckt på för att precisera vilka projekt som skulle vara möjliga att stödja,

<sup>4</sup> När kortare passager än en mening utelämnats används tre punkter (...) som markering. Vid längre hopp inleds och avslutas de tre punkterna med snedstreck (/.../).

medan Ungdomsstyrelsen vill satsa lite bredare. Så här resonerade den tidigare enhetschefen vid Ungdomsstyrelsen kring detta:

”Ja, vi ville ha det lite bredare. Utifrån utgångspunkten att det är svårt att definiera vad som är utsatthet i det här. Och det ger en bättre effekt om man kan rikta det mot fritidsområdet som helhet. Alltså alla de som jobbar inom det här området professionellt.”

En annan handläggare berättade om hur de hanterade frågan om tolkningen av utsatthet:

”Vi sa att det är lite upp till den som söker projektet att själv definiera varför det handlar om utsatthet och på vilket sätt. Därför att det första man kommer att tänka på när man hör ordet är kanske miljonprogramsområden. Att det är där som utsattheten finns. Men det finns ju så många andra sätt som man kan vara utsatt på. Det kan vara hög arbetslöshet även på andra håll. Det kan vara höga sjukdomstal. Det kan vara mycket brottslighet och så vidare. Det behöver inte vara miljonprogramsområden. Det kan också handla om utsatthet på glesbygden att det till exempel är svårt att nå olika aktiviteter. Och då kan man vara utsatt på grund av det.”

I intervjun med chefen för den ungdomspolitiska enheten berättar hon om bakgrunden till formuleringarna i propositionen, förordningen och regleringsbrevet. Hon säger att diskussionen om kompetensutveckling av fritidsledare pågått länge men att man försökte rå på den frågan på nytt när den ungdomspolitiska enheten var placerad vid utbildningsdepartementet<sup>5</sup>. Under en längre tid hade det även pågått en rörelse inom ungdomspolitiken mot att också diskutera unga som hade olika typer av problem och inte, som traditionellt, enbart inrikta politiken mot ungdomar som det går bra för. Hon menade även att det fanns tankar i Ungdomsstyrelsens fördjupade analys av den nationella ungdomspolitiken om att det behövdes en satsning inom just fritidsområdet eftersom fritidens betydelse för ungas identitetsskapande fått ökad betydelse (Ungdomsstyrelsen 2003). Det fanns samtidigt farhågor om att en mer allmän satsning riktad till kommunerna för att stärka fritidsverksamheten enbart skulle slukas av de ordinarie verksamheterna. En oväntad öppning kom dock när försvaret skulle bantas efter överläggningar mellan socialdemokrater, vänstern och miljöpartiet:

”Men det var väldigt svårt att få till en bra skrivning. För vart skulle pengarna ta vägen? Skulle det få någon effekt eller inte? Gick de i svarta hål bara? Det var väldigt knöligt om det skulle gå till kommunerna. Men så kom det här att man skulle ta pengar från försvaret och då lyckades vi komma med i den processen. Vi lyckades få fram till den socialdemokratiska regeringen att det kan ju inte bara handla om batonger och polis. Utan att även den mjuka sidan, med förebyggande och sociala åtgärder, måste ha ett ben med i satsningen. Och då passade det som hand i handske med åtgärder för den här gruppen ungdomar. Från Justitiedepartement som hade händerna längst in på de där pengarna, så var det nog så att man verkligen tänkte sig stenhårt de här bråkiga invandrarkillarna i invandrartäta förorter. Det var dem man såg framför sig.”

Det rörde sig om stora pengar, tre miljarder, som skulle omfördelas ”från yttre till inre hot” och då var det nog så att man verkligen riktade in dem mot ungdomar som var ett potentiellt hot. Av denna anledning blev det tvunget att definiera målgrupperna för uppdraget relativt snävt och skriva om riskmiljöer, utsatta områden och så vidare. Det visade sig dock vara mycket svårt att få till någon politiskt korrekt benämning för unga med problem, förhandlingarna i den statssekreterargrupp som diskuterade frågan blev många och långa. Chefen för den ungdomspolitiska enheten var dock mycket tydlig med att avsikten var att satsningen på bästa sätt skulle adressera unga med problem:

---

<sup>5</sup> Den ungdomspolitiska enheten har flyttats mellan många olika departement som till exempel Utbildnings-, Inrikes-, Justitie- och Kulturdepartementet.



”Riskmiljöer behöver inte alltid vara geografiska områden utan det kan även vara annat. Där blev det en liten glidning i förhållande till vad vi hade sagt i propositionen./.../Men avsikten var inte att satsningen skulle riktas generellt mot alla ungdomar. Utan det skulle handla om metodutveckling för socialt utsatta ungdomar. Om sedan delar av den metodutvecklingen handlar om att göra de vanliga fritidsgårdarna eller vanliga idrottsplatserna, bättre och öppnare för de här ungdomarna så är väl det bra i sig. Men tanken var ändå att man skulle finna bättre metoder för socialt utsatta ungdomar./.../Den glidning som jag tycker vi kan vara med på var den om att det inte behövde handla om just geografiskt avgränsade områden.”

Den person vid Sveriges kommuner och landsting (SKL) som hjälpte Ungdomsstyrelsen genom att bjuda in till det inledande mötet med de regionala kommunförbunden och den ungdomspolitiska enheten berättar om den inställning som SKL ofta intar vid denna typ av projektsatsningar som staten initierar:

”Vår roll är alltid att försöka se till att det inte blir små tomteblöss. Att stödja strukturer som är byggda underifrån och försöka hitta sätt att få bäraktighet i det hela./.../ Man bygger långsiktiga strukturer, stöttar någonting som redan finns. Det var nog efter en formell sittning med Ungdomsstyrelsen som vi bestämde att vi skulle bjuda in till ett möte. Och om jag inte minns fel så var det nog redan innan staten beslutade någonting men att man hade aviserat satsningen./.../Analysen gick ut på att det finns en brist för de yrkesgrupper som möter ungdomar på deras fritid. Och då kan vi prata fritidsledare på fritidsgårdar, men vi kan också prata bredare egentligen. Vi ser att det nu även växer fram andra yrkeskategorier som jobbar med ungdomar inom olika fritidsmiljöer. Men det finns inte så mycket gemensamma kunskapsplattformar. Det är dåligt med strukturer som stöttar dem. Vi har utbildningsanordnare som sviktar lite och det är en sådan salig röra på området att vi behöver processer runt om i landet som kan fånga upp de tendenser som är på gång.”

Även SKL var tidigt inne på att det var bättre med en bredare satsning än mer riktade projekt i avgränsade riskmiljöer. Intervjupersonen menade dessutom att alla olika parter var överens om att detta skulle ha bättre förutsättningar att lyckas. När jag frågade efter hur SKL uppfattade formuleringarna i bland annat propositionen om satsningens inriktning mot utsatta ungdomar och riskmiljöer så svarar han:

”Det kom aldrig någon förfrågan från departement om den inriktningen. De kommunicerade aldrig med oss att vi skulle hjälpa till med att sprida den bilden och Ungdomsstyrelsen gjorde det inte heller. Vi kommunicerade nog snarare tillbaka att för att få den bästa effekten så bör vi nog tänka bredare. Utsatthet och icke-önskvärd beteende kan väl växa fram ur myllan också? På glesbygden också? Där kan man hitta nog så dålig utveckling. Så vi försökte frångå det där./.../Man hade ju svårt med terminologin också, med vad man skulle kalla det. Hur man skulle kunna göra en satsning men ändå inte peka ut personer eller bostadsområden som direkt problematiska. Hur skulle man komma åt det?”

### *Fritidsatsning*

En inbyggd komplikation i satsningen som jag blir påmind om i och med intervjuerna är även det att i propositionen och Ungdomsstyrelsens förstudie framgår det mycket klart att det är fråga om en satsning på den öppna fritidsverksamheten men i förordningen som styr statsbidraget och Ungdomsstyrelsens regleringsbrev nämns inget annat än ”förebyggande och främjande verksamhet” samt ”satsning på ungdomar i riskmiljö”. Många av dem som är verksamma inom kommunernas öppna fritidsverksamheten, till största delen fritidsledare, pratar ogärna om riskgrupper, utsatta områden och liknande eftersom de hellre definierar sitt arbete som

främjande, vilket de kopplar samman med en mer allmän målgrupp (Kassman 2008). De försöker undvika att betrakta unga som problem och pratar därför ogärna i termer som kopplas samman med risker och problembeteenden. Det förekom enligt informanterna även en diskussion inom departementet om dessa frågor och man övervägde till och med om det var bättre att låta Socialstyrelsen fördela bidraget men kom till slut fram till att det var fritidsområdet som skulle prioriteras och då var Ungdomsstyrelsen det naturliga valet av myndighet

Den handläggare vid ungdomspolitiska enheten som ansvarade för den del av propositionen där uppdraget först nämndes menade att det var en fritidssatsning eftersom förslaget härstammade från den ungdomspolitiska enheten och då är det fritiden som är det enda möjliga instrumentet. Åtgärder inom andra politikområden får andra enheter och departement ta hand om.

#### *Goda resultat*

Förordningens instruktioner om att ideella föreningar som kan uppvisa goda resultat skulle prioriteras tonades ned i Ungdomsstyrelsens tolkning. Enhetschefen vid Ungdomsstyrelsen uppfattade det som att departementet helt enkelt aldrig ifrågasatte om det verkligen fanns några framgångsrika metoder utan att de uppfattade detta som ett relativt enkelt informationsuppdrag. Det gällde bara att sprida de goda exempel som fanns så att de kunde komma till bredare användning. Men i praktiken är det väldigt få ideella verksamheter, eller för den delen kommunala, som kan uppvisa konkreta goda resultat:

”Åtminstone i någon del så stod det att det skulle vara dokumenterat goda resultat. Och det är väldigt, väldigt få verksamheter som har det.”

I stället tolkade man det som att stödet inte främst skulle gå till helt oprövade och nya verksamheter utan gärna till sådana som varit verksamma ett tag och som behövde stöd för att dokumentera eller utvärdera någon arbetsmetod. Annars är det vanligt att stöd till ideella föreningar betalas ut till nya utvecklingsprojekt och därför har verksamheter som uppfattas som lovande eller särskilt framgångsrika ofta svårt att ta ett andra steg efter den första utvecklingsfasen. Inom just denna satsning ville man därför bryta med den traditionen och satsa på redan beprövad verksamhet.

I intervjun med handläggaren vid ungdomspolitiska enheten som skrev propositionstexten är han inne på samma spår:

”Vår tanke var att det egentligen inte var så mycket fråga om metodutveckling, att hitta nya metoder, för det fanns det redan ganska mycket av. Arvsfonden hade satsat ganska mycket på den här typen av utvecklingsinsatser och på att dra igång nya verksamheter. Här ville vi snarast hitta de verksamheter som var bra, effektiva, redan beprövade och ge dem möjlighet att jobba vidare eller spridas. Istället för att bygga nya.”

Han nämner även att Fryshuset i Stockholm var en av de aktörer man hade i åtanke även om han är noga med att påpeka att en satsning som denna planeras internt inom regeringskansliet eftersom man annars riskerar att ge olika aktörer falska förhoppningar.

#### *En kunskapsbaserad ungdomspolitik*

En annan tolkning som den tidigare chefen för departementets ungdomspolitiska enhet gjorde var att denna satsning var ett viktigt steg mot en mer evidensbaserad eller kunskapsbaserad ungdomspolitik:

”Man skulle höja kompetensprofilen och statusen på Ungdomsstyrelsen för att också stärka ungdomspolitiken så att de skulle kunna tala med de andra myndigheterna. Om de ska kunna få genomslag för ett ungdomspolitiskt perspektiv på andra politikområden så måste de ha lite power när de pratar. De har ju inte några sanktionsmöjligheter utan det är ju bara vilken status de har som gäller. För det har betydelse.”

Satsningen syftade alltså i ett bredare perspektiv även till att höja den allmänna statusen på Ungdomsstyrelsen som en kunnig och kompetent myndighet som även kunde hantera så pass stora projekt som detta ändå var frågan om. Chefen vid Ungdomsstyrelsen är inne på samma linje:

*Skulle du säga att detta är ett steg mot en kunskapsbaserad ungdomspolitik?*

”Ja, jag skulle säga att det fanns åtminstone en sådan tanke från min sida. Att det var den profilen som man skulle stärka. Både genom att det skulle finnas bra medel för den här typen av metodutveckling, men också att framförallt när det gällde kompetensutveckling skulle det finnas ett starkare fokus på den inriktningen än vad området traditionellt har. Att föra in lite mer kunskapsbaserade resultat.”

*Och vitsen med det är att få effektivare åtgärder helt enkelt?*

”Ja, det är väl en vits. En annan vits är att få in det här området i en diskussion där man närmar sig aktiviteter som uppföljningar, att mäta och att argumentera för den här typen av insatser. Och inte bara säga att det här är så speciellt, det går inte att mäta. Och det här är någonting man måste göra utifrån någon sorts ideologisk övertygelse.”

Handläggaren vid den ungdomspolitiska enheten menade att en viktig bakgrund till satsningens inriktning mot kompetens- och kvalitetsutveckling bland fritidsgårdarna var en del rapporter som kom i början av 2000-talet och som visade att fritidsgårdarna faktiskt riskerade att ha negativa effekter på ungas utveckling:

”Ungdomar med dåliga förutsättningar som ofta hänger på en fritidsgård hamnar sämre ut i utbildningsresultat och risker för olika problem än ungdomar med motsvarande bakgrund som inte gör det. Fritidsgården har alltså en kontraproduktiv verkan i förhållande till vad man hoppas på. Och då kom kvalitetsfrågan upp. Vad kan man göra för att utveckla kvaliteten och utveckla kompetensen hos dem som jobbar i fritidsgårdarna? Vad kan man göra så att de faktiskt producerar goda resultat med den här gruppen? Det var nog mycket den problematiken de ville lösa.”

Tanken var enligt handläggaren vid departementet att satsningen skulle kunna bidra till att utveckla kommunernas förmåga att koppla samman verksamheten med resultaten och utveckla insatserna så att de förmår påverka utvecklingen i avsedd riktning.

*Om samverkan*

Medarbetarna vid Ungdomsstyrelsen redovisade flera olika skäl att främja samverkan. Det kanske viktigaste var att en så stor del av satsningen kom att handla om kompetensutveckling och en enskild kommun ofta är för liten för att kunna mäkta med en sådan satsning. Det blir inte kostnadseffektivt. Det var framförallt därför man sökte kontakt med de regionala kommunförbunden. De var stora nog att i samverkan kunna stå för kompetensutvecklingen inom sin region. Att främja samverkan är samtidigt inget nytt för Ungdomsstyrelsen eftersom ungdomspolitik i stor utsträckning är sektorsövergripande:

”Det saknas fortfarande en förståelse för att man har samma uppdrag och arbetsgivare många gånger. Alltså att man är anställd av kommunen för att hjälpa ungdomar att bli självständiga. Det är egentligen det uppdraget man har. Men så låser man in sig i sitt lilla fack och kallar sig för kulturarbetare eller fritidsarbetare eller socionom eller drogförebyggare. Men egentligen har man samma uppdrag. Och det är att hjälpa ungdomar att etablera sig någorlunda hela och friska i samhället. Att få folk att känna att vi jobbar med samma grunduppdrag, det är väl det som har varit själva grundbulten i samverkansfrågan.”

Men även om detta är en viktig del i satsningen så framkommer också en del självkritik i intervjuerna som går ut på att man var betydligt noggrannare att betona samverkan när det gällde ansökningar från föreningslivet än när det gällde ansökningar från kommunerna. När en ansökan kom in från en förening var man ofta mycket noga med att försäkra sig om att verksamheten var väl förankrad i samverkan med kommunen, men det omvända var man inte lika noga med:

”Det var en självinsikt som vi fick. Efter ett tag tror jag att vi ställde höga krav på föreningar om att de skulle vara förankrade i kommunen och att kommunen skulle kunna borga för en viss långsiktighet. Men å andra sidan när kommunerna kom in med ansökningar så var vi nog inte lika hårda på att de måste samarbeta med det lokala föreningslivet. Och det är väl en insikt som vi kom till efterhand.”

Men samma handläggare ser annars just att betoningen av samverkan var ett av de viktigaste bidragen med satsningen:

*Var det något särskilt med just den här satsningen som du ser det?*

”Ja, jag tycker att dialogen med många kommuner och organisationer var viktig. Ofta ledde våra krav om att det skulle vara bättre förankrat och de skulle samarbeta till ett utvecklat lokalt samarbete mellan organisationer och kommuner. Jag tyckte att det kändes värdefullt att vi förhoppningsvis kunde bidra till att det blev ett bättre samarbete och att de tog ett helhetsgrepp kring en lokal fråga.”

#### *Ungdomsperspektiv och delaktighet*

Det fanns två rätt olika idéer bland personalen om hur viktigt det var med ungdomars delaktighet i just denna satsning. Den ena gick ut på att skrivningarna i förordningen om ungas delaktighet inte var att ta på alltför stort allvar inom just detta område. Ungdomsperspektivet sågs mer som något som man ständigt måste bära med sig när det gäller ungdomssatsningar och att det alltid nämns i Ungdomsstyrelsens uppdrag, men att det inte var särskilt viktigt inom just denna satsning:

”Det finns en överdimensionerad ’ungdomsdelaktighetshajp’ på ungdomsarenan som lite slarvigt sagt missar detta med att vuxna faktiskt har en sjukt stor roll och betydelse. Vi måste professionalisera den här arenan och då kommer de professioner som är verksamma att utifrån sin kompetens och erfarenhet att arbeta med ungdomars delaktighet/.../ Delaktighet är framförallt en pedagogisk fråga. Professionerna skall kunna jobba med delaktighet, på det sättet är delaktighetsperspektivet jätteviktigt.”

Delaktighet uppfattas alltså av denna handläggare som en metod som de professionella ungdomsarbetarna bör utnyttja i sitt arbete, men utgångspunkten är de vuxna ledarnas professionalitet och förmåga att vägleda ungdomarna. En motsatt synvinkel, som också kommer

fram i intervjuerna, är att det tvärtom ofta saknas reellt ungdomsinflytande inom just arbetet med utsatta grupper och att ungdomsperspektivet just därför är extra viktigt inom just denna satsning:

”Det finns en tradition att ju mer åt det preventiva hållet man kommer, ju mindre jobbar man med ungas inflytande. Ju mer allmänt man arbetar med fritid och kultur och friska ungdomar, ju mer jobbar man med delaktighet och inflytande./.../Därför tryckte man nog på extra mycket för att man skulle behålla ett ungdomsperspektiv även när man jobbade med utsatta ungdomar så att det inte bara blev vuxnas bilder av vad man skall göra åt de hemska ungdomarna som gjordes gällande. Ungdomar kanske ibland själva har kloka idéer om hur man kan undvika problem. Men sedan tycker jag att det har varit lite sisådär med det. De stora pengavolymerna har ju gått till fortbildningar och där har inte ungdomar haft något direkt inflytande över det. Och det är kanske inte heller så relevant alla gånger.”

#### *Äldre ungdomars mötesplatser*

De mötesplatser som Ungdomsstyrelsen skulle prioritera enligt förordningen var dem som var inriktade mot ungdomar i åldrarna 15-20 år, vilket är en betydligt äldre åldersgrupp än fritidsgårdarnas vanliga besökare. Intervjuerna gav inte så mycket information kring detta. Antagligen är en viktig bakgrund att den största vikten lades vid kvalitets- och kompetensfrågorna vilket gjort att de andra stödformerna inte diskuterades lika intensivt. En central fråga var dock ambitionerna att vidga frågan om mötesplatser till att inte enbart omfatta de kommunala fritidsgårdarna utan att även nyare företeelser som Ungdomens hus och liknande också måste uppfattas som viktiga mötesplatser för ungdomar. Dessa mötesplatser är ofta ämnade för en något äldre målgrupp:

”När det gäller mötesplatserna så var utgångsläget att titta på de nya formerna av mötesplatser, de som inte är traditionella fritidsgårdar. Att konstatera att det finns så väldigt många olika former av mötesplatser förutom fritidsgårdar. Och där fanns även ett intresse att plocka fram goda exempel på det.”

”Vi har ganska tydligt kunnat ringa in en förnyad reflektion kring att det finns mycket fler satsningar för äldre ungdomar, 15-20-åringar, och ända upp till 25 år. Och jag tror att i efterhand kommer man kunna se att det var just det som bland annat det här projektet satte fingret på.”

En av de intervjuade påpekade även att en bakgrund till att stödja mötesplatser för äldre ungdomar var att det skulle handla om drogfria mötesplatser och att det därför skulle vara absurt att prata om drogfria mötesplatser för till exempel så unga personer som tolvåringar, vilka tillhör fritidsgårdarnas besöksgrupper.

#### *Pågå ett år*

I förordningen nämns bland de första prioriteringarna att verksamhet som är avsedd att pågå under minst ett år ska ges särskild vikt. Å ena sidan var detta en meningslös prioriteringsgrund eftersom Ungdomsstyrelsen inte kunde betala ut stöd för mer än ett år och det vanliga är att sökande vill ha stöd under mer än ett år. Å andra sidan kan det tolkas som att långsiktighet ska prioriteras och detta är något som fått stort genomslag i satsningen. Ungdomsstyrelsen ägnade mycket energi åt att försäkra sig om förankring av till exempel föreningars ansökningar i den kommunala organisationen, just för att garantera ett långsiktigt engagemang. Man ägnade även en hel del möda åt att se till så att de kompetensinsatser som genomfördes var grundade i en analys av de lokala kompetensbehoven. De olika regionala kommunförbunden fick först stöd för att genomföra inventeringar av utvecklingsbehoven och först därefter kunde de få stöd för olika insatser. Dessa åtgärder grundade sig i en insikt om den relativt utbredda projektrötthet som finns i kommunerna:

”Risken är att det kommer olika överväldigande projektmedel istället för att satsa på infrastruktur och sådant som det här projektet har gjort, byggt kompetens och kvalitetssystem. Risken är att man vräker ut massor med pengar för att skapa politisk rörelse eller poäng. Men egentligen behövs inte så jättemycket pengar utan det är mer smartness och kompetens som behövs för att ordna så att ordinarie verksamheter och institutioner börjar kommunicera och ha kontakt.”

”Vi hade också en ganska intensiv dialog med Sveriges kommuner och landsting. De var angelägna om att hitta ett bra sätt att jobba med de här pengarna så att de skulle stärka de befintliga strukturerna och få lite mer långsiktiga effekter. För att de inte skulle bli som små tomteblöss ute på orter som bara försvinner efter en kort tid. De var egentligen mot den här typen av satsningar. Rent principiellt så tyckte inte de att det var speciellt bra det här med projektsatsningar därför att det stör det långsiktiga strategiska arbetet lokalt. Om staten skjuter in någon miljon till ett visst arbete som nästa år blir någonting nytt så blir det aldrig någon kontinuitet.”

Även bakom idén att satsa på kompetens- och kvalitetsutveckling finns tanken om långsiktighet. Det ger kanske inte en lika direkt effekt bland unga att satsa på kompetensutveckling men förhoppningsvis en mer långsiktig och bestående inverkan på ungdomsarbetet, även om det egentligen inte finns några handfasta belägg för att kompetensutvecklingsinsatser har några mer bestående effekter som en av de intervjuade framhåller. Ungdomsstyrelsen sökte enligt intervjupersonen i inledningen av satsningen efter forskning om effekter av kompetensutvecklingsinsatser men fann inga relevanta resultat från offentlig verksamhet.

#### *Styrningsfrågor*

I intervjuerna frågade jag även hur personalen uppfattade sin egen och andras betydelse i styrningsprocessen. Personalen kände tydligt av sina begränsningar i möjligheterna att styra kommunerna eller sektorn i den riktning man önskade men detta är något som handläggarna är mycket vana vid och närmast betraktar som en fördel i arbetet:

”Det är viktigt att betona att det inte är staten som skall tala om för kommuner och organisationer hur de skall göra. Ibland efterfrågar de råd men då är vi tvungna att hålla ifrån och säga att det inte är vi som skall tycka vad de skall göra. Utan det är de som måste bedöma sitt behov och vad de tycker att de borde göra. Sedan kan vi stimulera det. Alltså vi är motorn och stimulansen men det är de själva som på något vis måste bestämma vad det är som de skall göra. Vi skall inte vara staten som talar om för kommuner och organisationer vad de skall göra. Och det är viktigt att man har det med sig hela tiden. Men att vi stimulerar dem till deras idéer, vi stimulerar också till erfarenhetsutbyten och liknande.”

Flera av handläggarna menade dock att de visst medvetet försökte styra satsningen i vissa riktningar. Till exempel genom att kalla den förebyggande och främjande, vilket var ett sätt att stimulera en diskussion om skillnaderna mellan olika inriktningar och försöka bredda uppfattningen av vilka personalgrupper som kunde komma på fråga för olika verksamheter. En av de intervjuade försökte lista de viktigaste styrningsredskapen på följande vis:

- Handläggningsprocessen
- Riktade kommunikationsinsatser och möten med utvalda organisationer
- Samverkan med andra myndigheter
- Den nationella fortbildningen

Han menade att de två första kanske var viktigast i och med att dessa styrde Ungdomsstyrelsen mer eller mindre själva över. Men samma handläggare varnade även för riskerna med en alltför stark styrning av en satsning som denna:

”Kommer man med en idé som man vill ’topdown’ få ut: ’Så, här skall man göra. – Det här är en modell som man kan jobba efter.’ Så finns det en risk att det blir ett regeringsskifte eller att det blir lokala förändringar så att det slås ut av dessa skäl. Så det finns ju risker med det också. Trots allt tror jag att i den här satsningen har det varit en framgångsfaktor att man har byggt på befintliga strukturer och att det har därigenom kunnat få en både större och längre slagkraft.”

Men även själva statsbidragets storlek i förhållande till tidigare satsningar framhölls som en allmänt uppmuntrande morot för hela fritidssektorn:

”Så här kraftfullt har staten aldrig tidigare klivit in på den fria tidens arena med pengar./.../Kommunerna har aldrig tidigare i en sådan omfattning blivit satta i rörelse som genom de här pengarna. Det har skapat en ny rörelse som inte funnits tidigare.”

Samma handläggare betonade även Ungdomsstyrelsens viktiga betydelse som en sammanbindande länk mellan olika verksamheter med förmågan att intensifiera effekterna av en satsning som denna:

”Det här tror jag är en av de viktigaste delarna i hela den här satsningen på två år. Och den vet jag inte om departementet och andra sidor förstår. Vad det här handlar om är att bistå en infrastruktur för den här verksamheten som inte funnits nationellt tidigare. SKL<sup>6</sup> har retirerat när det gäller de här frågorna. Politiskt sett är ett av de avgörande momenten att du har en infrastruktur för att kunna kommunicera politik på den här arenan. Men den har man egentligen inte använt sig av... Å ena sidan säger man att ungdomars fritid är en kommunal fråga, punkt slut. Och sedan gör staten ingenting. Men när det kommer till ungdomar i riskzon och utan försörjning, i utsatthet, då skall varje ny regering uppfinna ett projekt för det, istället för att etablera en infrastruktur där det går att kommunicera med det som är förebyggande och främjande insatser... Staten måste ha en permanent roll visavi den här infrastrukturen och det är jag inte säker på att man ser./.../ Om inte den nationella nivån har någon sådan infrastruktur då blir det också en svagare politik på området.”

De lokala utvärderingarna av varje enskilt projekt ser ingen av handläggarna som något egentligt tillskott till den nationella nivån, åtminstone inte på kort sikt. De menar att ofta blir de färdiga så pass långt efteråt att de blir irrelevanta och Ungdomsstyrelsen har därför varit tydlig med att påpeka att utvärderingar gör de olika projekten för sin egen skull. Ungdomsstyrelsen begär enbart in en ekonomisk redogörelse från projekten som visar att bidraget gått till den typ av verksamhet som de var avsedda för. Ungdomsstyrelsen har dock tänkt sig en trappstegsmodell där de flesta projekten enbart gör egna interna utvärderingar men att vissa mer strategiskt viktiga projekt blir föremål för mer utförliga analyser och olika forskare har kontrakterats för att analysera olika komponenter inom satsningen. Ungdomsstyrelsens kommer sedan att samla allt material på sin webbplats så att andra lätt kan gå in och finna den information de efterfrågar:

”Det är lite speciellt med den typen av process när projektägarna får pengar och skall hantera sin utvärdering själva. Vi kan inte styra eller kontrollera eller ha några krav på dem. Det är helt upp till dem hur de gör med det där. Vi saknar insyn och kvaliteten har vi väldigt svårt att påverka. En del är ju väldigt öppna och vill ha kontakt med oss. Men ofta så kör de och tuffar på själva.

---

<sup>6</sup> Sveriges kommuner och landsting

Man vet inte vad man får ut av det hela. Det är lite chans/risk pengar så att säga./.../Det är bättre att investera i en ökad infrastruktur för erfarenhetsutbyte än att vi skall ta på oss rollen att samla alla erfarenheter och sprida dem. Den rollen är svår att klara i det läge vi har.”

Även den intervjuade handläggaren vid ungdomspolitiska enheten tonade ned statens ambitioner att styra inom området. Han menade att det i princip ligger utanför statens intresse att försöka påverka kommunernas fritidspolitik i någon bestämd riktning. Om kommunerna vill ha fritidsgårdar är det upp till dem. Staten har inget att säga om det. När det dock kom utvärderingsresultat som visade att verksamheten riskerade att vara kontraproduktiv gav detta anledning för staten att reagera:

”Om man har en verksamhetsform som många tycker är bra, som är väletablerad, men plötsligt kommer det en utvärdering som säger att den här verksamheten inte ger effekt eller ännu värre ger motsatt effekt. Då har man egentligen två val. Antingen slopar man den verksamhetsformen. Och jag tror inte att någon var så pigg på att slopa fritidsgårdar. Dessutom är det en kommunal verksamhet som staten inte styr över. Men vad kan staten ändå göra? Jo, staten kan försöka förbättra kvaliteten på det hela. Och det är det som staten gör. Det är statens möjlighet att försöka påverka.”

Den ansvariga handläggaren vid Sveriges kommuner och landsting är relativt pessimistisk om de möjliga bestående effekterna av en satsning som denna även om han själv var med i planeringsprocessen:

”Vi står nu i alla fall inför en risk att det inte blir några bestående effekter. Det tror jag i och för sig inte att det hade blivit i vilket fall. Det är möjligt att man kanske kunde ha byggt upp ett antal nya hus runt om i landet. Men de pengarna har funnits i alla fall, det har varit bra ekonomi. Men utifrån vårt perspektiv så hade det viktigaste varit att göra avtryck på den regionala nivån så att de bibehåller bevakningen av området och ser till så att det finns ett permanent stöd för de här yrkeskårerna runt om i landet. Åtminstone i de regioner som har varit inblandade i projektet. Ungdomsstyrelsen har hållit i den tanken och reserverat ett antal miljoner för att kunna stötta sådant. Men det finns en stor risk att det inte blir någon fortsättning efter detta. Tyvärr så finns det en tendens inom just den här sektorn att det går moden i hur man skall arbeta... Jag märker på våra politiker att de tyvärr inte är så ungdomsorienterade. Och det är ju samma politiker som sitter på regional nivå. Så det krävs nog en hel del lobbyarbeten för att få en fortsättning, men säkert kommer det att finnas kvar på en del av de ställen som man nu har byggt upp.”

*Vad krävs för att de regionala förbunden ska upprätthålla den här uppmärksamheten? Är det pengar eller?*

”Ja, tyvärr så tror jag att det är det. Men samtidigt handlar det om politiker i nya forum på många ställen. Och de politikerna bör i alla fall få information om den här sektorn och ungdomsfrågornas betydelse i det regionala sammanhanget.”

#### *Sammanfattning från politik till insats*

Det dröjde ungefär ett och ett halvt år från det första omnämmandet av förebyggande- och främjandesatsningen i den ungdomspolitiska propositionen till att satsningen inleddes. På den tiden hinner det hända en hel del. Och även efter det att satsningen kom igång måste olika tolkningar och preciseringar till för att kunna implementera en så omfattande insats som det här är fråga om. Jag har i detta kapitel försökt spegla den utveckling som ägde rum i samspel mellan de närmast inblandade intressenterna och vilka konsekvenser detta fick för satsningens utformning. Jag startade med formuleringarna i propositionen och följde utvecklingen genom att analysera olika dokument där satsningen nämndes. Analysen kompletterades med intervjuer av



olika personer som genom sin organisationstillhörighet haft anledning att reflektera kring frågorna och som på olika vis påverkat insatsens inriktning.

Regeringen lämnade ett stort utrymme för Ungdomsstyrelsen att själv formulera satsningens mål och inriktning när de gav myndigheten uppdraget att genomföra en förstudie för att planera insatsen. Ungdomsstyrelsen samarbetade på uppmaning av regeringen med Sveriges kommuner och landsting och bjöd bland andra in de olika regionala kommunförbunden till möten för att planera insatsen och samtidigt sprida information om vad som var på gång. Det var i detta skede som satsningen fick en mer genomarbetad form. Särskilt framträder två tidiga vägval som gjordes vid denna tid. Satsningen fick en tydligare inriktning mot kompetensutveckling och den fick en mindre tydlig profilering mot unga i riskmiljöer. Att satsningen skulle inriktas mot den öppna fritidsverksamheten slogs fast redan i propositionen och detta var förmodligen en viktig bakgrund både till den tydligare betoningen av kompetensutveckling och den mindre tydliga inriktningen mot särskilda riskmiljöer. Kompetensutveckling för fritidsledare är en fråga som diskuterats länge och när utrymmet äntligen uppstod framstod kompetensutveckling som mer trängande för de olika intressenterna än kvalitetsutveckling, som var tydligare prioriterat i propositionen.

Bland annat eftersom fritidssatsningar så starkt bygger på intresse från ungdomarnas sida så är det svårt att rikta dem särskilt exakt mot särskilda riskmiljöer eller utsatta ungdomar. Det finns heller inte en så stark vilja från statens sida att styra inom detta politikområde. Av dessa anledningar överläts så många beslut som möjligt till en lägre beslutsnivå så att besluten tas så nära ungdomarna som möjligt. Denna princip återspeglas mycket tydligt inom förebyggande- och främjandesatsningen. Processen innebar att satsningen fick en bättre förankring bland dem som arbetar inom fältet, men samtidigt att regeringens ursprungliga ambitioner att förändra den befintliga verksamheten och styra den mer mot särskilt utsatta ungdomar tonades ned. Satsningen blev i processen bättre förankrad men mer konservativ.

### 3. Ungdomsstyrelsens skrifter, fortbildning och pilotprojekt

En stor del av förebyggande- och främjandesatsningen gick ut på att stödja olika lokala projekt. Men i satsningen ingick även att Ungdomsstyrelsen gav ut en rad publikationer, ordnade en fortbildning och bedrev ett särskilt pilotprojekt i syfte att utveckla metoderna för att mäta effekter av förebyggande och främjande insatser.

Somliga av de skrifter som hittills kommit ut inom ramen för förebyggande och främjandesatsningen baserades på projektens egna erfarenheter inom sitt verksamhetsområde. De beskrev till exempel hur de gick tillväga för att kartlägga kompetens eller liknande. Andra bestod av översikter av till exempel forskning inom något viktigt område och en tredje typ av publikation bestod av metodböcker, tips och idéböcker eller liknande. Många skrifter var dessutom en blandning med både exempel på verksamheter och mer teoretiska bidrag.

#### *Projektens erfarenheter av att kartlägga kompetensbehoven*

En av de första rapporterna från satsningen handlade om hur de regionala kommunförbunden kartlade sina behov av kompetensutveckling. Syftet var att ge idéer och inspiration till andra om hur man kunde genomföra liknande undersökningar (Engfors 2006). Denna skrift baserades på rapporter från nio olika regionförbund och två nätverk med mycket olika erfarenheter av kontakter med Ungdomsstyrelsen och ungdomspolitik. De olika kommunförbundens inriktningar och ungdomspolitiska erfarenheter till trots så utförde de flesta sina kartläggningar på likartat vis och, som det tycks, med i stora drag liknande resultat. Vanligen intervjuades fritidschefer och liknande i grupp och enkäter skickades ut till personal inom den öppna fritidsverksamheten. I ett fåtal fall intervjuades även unga besökare vid fritidsgårdarna och på somliga orter genomfördes brukarenkäter bland besökarna. I många av de rapporter som de olika förbunden skickade in till Ungdomsstyrelsen framkom en viss vilshenhet inför situationen för den öppna fritidsverksamheten. Som till exempel projektledaren i Norrbottens kommunförbund skriver:

”Ur de intervjuer som gjorts växer det fram en bild som berättar om en identitetslöshet för de som arbetar direkt med unga. Det som kanske är mest tydligt är avsaknaden av strukturella verktyg för att identifiera, följa upp och kvalitetssäkra, kort sagt leda arbetet.” (Broström 2006, s.2)

Parallellt med detta skrev projektledaren i Skånes Kommunförbund att det saknades kopplingar mellan forskning och praktik inom fritidsområdet, att pedagogiken inom den öppna verksamheten var dåligt utvecklad och att ett kompetens- och kvalitetsutvecklingsprojekt måste fokusera på att rätta till dessa brister:

”I analysen av verksamheternas mål kan man se att det i många fall saknas en tydlig koppling till varför man överhuvudtaget skall bedriva en öppen fritidsverksamhet. Det blir något som ter sig självklart utifrån en känsla av att ’det är nog bra med fritidsgårdar.’” (Hansen 2006, s.18).

Slutsatserna blev i flera fall liknande dem som fördes fram av Västmanlands kommuner och landsting och som gick ut på att insatser måste till för att stärka yrkesidentitet, status och professionalitet bland fritidsledarna:

”Genom förtydligande av mål och utveckling av ett uppföljningsunderlag skapas bättre verksamhet och beslut samt stolthet över vad som åstadkommit i kommunen i det förebyggande och främjande arbetet. Detta utvecklar i sin tur yrkesstolthet hos fritidsledare, som i sin tur utvecklar kvalitén i det förebyggande och främjande ungdomsarbetet.” (Svensson 2006, s.21)

Men syftet med kommunförbundens undersökningar var inte enbart att kartlägga kompetensbehoven. Ett viktigt syfte var också att förankra projektet och sprida information om vad som var på gång och somliga kommunförbund tycks ha lagt större vikt vid detta syfte.

Regionförbundet i Uppsala län hade en helt annan inriktning på sin förstudie än de andra förbunden. De intresserade sig för ungdomar som hade hoppat av gymnasieskolan och som inte hade någon annan känd sysselsättning. De försökte undersöka vilka detta var och framförallt koncentrerade de sig på elever och personal runt om och i det individuella programmet. Detta var alltså den enda av dessa förstudier som inte fokuserade på den öppna fritidsverksamheten.

#### *Översikter kring utsatthet, social exkludering, skydds- och riskfaktorer*

Inför den fortbildning som genomfördes av Ungdomsstyrelsen och som jag skriver mer om nedan, gav Ungdomsstyrelsen i uppdrag till konsultföretaget Kairos Future att göra en diskursanalys av den senaste tidens forskning och tidningsartiklar om utsatta ungdomar (Ungdomsstyrelsen och Kairos Future 2007). Rapporten var avsedd som ett diskussionsunderlag att användas under utbildningen och Kairos Future valde ut ett tjugotal forskningsrapporter från de senaste åren och genomförde ett mer systematiskt urval av tidningsartiklar som de analyserade och sammanfattade i en rapport som även inkluderade några olika diskussionsfrågor att användas under utbildningen. Författarna var mycket kritiska till den svenska ungdomsforskningen:

”Kontinuiteten inom ungdomsforskningen är bristfällig och kunskapsackumuleringen från tidigare studier obetydlig. I kvalitativa studier, även de som inte är medvetet explorativa, saknas ofta probleminriktade teorier.” (Ungdomsstyrelsen och Kairos Future 2007, s.21).

Författarna efterlyser mer longitudinell och teoribaserad forskning samt: ”...väl upplagda, randomiserade studier för utvärdering av effektiviteten av olika interventioner. Inte heller ges försök till närmare förklaringar av insatsernas effekter eller brist på effekter.” (Ungdomsstyrelsen och Kairos Future 2007, s.20).

Parallellt gav Ungdomsstyrelsen även i uppdrag till en forskare vid sociologiska institutionen vid Umeå universitet att göra en systematisk sökning av internationellt publicerade vetenskapliga tidskriftsartiklar om effekter av preventionsinsatser mot social exkludering bland ungdomar (Ungdomsstyrelsen 2007a). Sökningen skedde i flera olika internationella databaser. I översikten användes exkludering som ett brett ingångsbegrepp för att fånga så mycket undersökningar som möjligt kring effekter av insatser mot social exkludering på ungdomars fritid. Inom detta område lyckades dock översikten enbart ringa in en enda amerikansk avhandling från 2001. Denna visade att program för att engagera ungdomar i positiva fritidsaktiviteter hjälpte socialt isolerade ungdomar ut ur deras isolering, samt att även deras självkänsla förbättrades. Inga relevanta svenska undersökningar återfanns. Forskningsöversikten fann även ett antal olika undersökningar som publicerades kring skiftet till 2000-talet och som försökte beräkna de samhällsekonomiska effekterna av preventiva insatser. Forskarna hade både beräknat vinsten av preventiva insatser mot drogmissbruk olika beteendestörningar bland unga som benämns högriskungdomar. Samtliga refererade studier drog slutsatsen att det fanns betydande samhällsekonomiska vinster att hämta hem med hjälp av effektiva preventiva insatser. Det ekonomiska värdet av att rädda en ungdom beräknades till exempel i en undersökning till mellan 1,7-2,3 miljoner dollar. Ett preventionsprogram som kostade 23 miljoner dollar behövde alltså rädda 10 ungdomar för att gå jämt ut (Ungdomsstyrelsen 2007a).

Ungdomsstyrelsen gav också utredaren Merike Lidholm i uppdrag att göra en översikt över fritidens skydds- och riskfaktorer när det gäller psykisk ohälsa. Framförallt baserade sig hennes rapport på resultaten från fem tidigare svenskspråkiga forskningsöversikter som genomfördes

under 2000-talet, men Lidholm gjorde även en del intervjuer med sju nyckelpersoner inom kommuner och organisationer som fått stöd av Ungdomsstyrelsen. Lidholm menade att mycket av oron för vad unga gör på fritiden beror på avsaknaden av vuxeninsyn och att fritiden ger utrymme för användandet av bland annat droger, sex och brottslighet. Men samtidigt som det finns risker under fritiden så finns det även möjligheter att arbeta främjande med olika skydds faktorer:

”Faktorer som enligt forskningen kan vara skyddande och främja positiv anpassning med relevans för fritiden är bland annat nära relationer till andra, social kompetens, gott självförtroende, god problemlösningsförmåga med ändamålsenliga strategier för att hantera svårigheter (coping), optimism och en realistisk tro på att själv kunna styra sitt liv (så kallad inre locus of control), tillförsikt och nyfikenhet. Det gäller också goda vuxenrelationer, socialt engagemang, exempelvis i ideell verksamhet, samt möjlighet till starkt självtillit genom relationer och förkovran på andra områden än skolans.” (Ungdomsstyrelsen 2007b, s.19).

Det finns dock ett par olika dilemman som Lidholm nämner. Det kanske mest problematiska är att undersökningar visat att avvikare söker sig till avvikare och att normalt socialt fungerande människor har en tendens att avvisa unga med normbrytande beteende. Inom forskningen har det påvisats risker för att den öppna fritidsverksamheten, med dess otvungna och ostrukturerade former, attraherar grupper av ungdomar som när de kommer samman inleder en avvikelse träningsprocess som kan vara mycket svår att bryta. Det finns alltså stora problem med att sammanföra olika utsatta ungdomar i grupper utan en mycket tydlig kontroll. Och ökar man kontrollen så väljer de utsatta ungdomarna inte självmant att delta på sin fritid.

Den lösning som Lidholm skisserar går ut på att många olika aktörer bör samverka i en urvalsprocess med olika insatser för olika ungdomsgrupper som befinner sig på olika avstånd från olika risker. Det får enligt Lidholm inte bli så att fritidsverksamheten ställs inför den omöjliga uppgiften att kompensera för brister i andra verksamheter, strukturella problem eller bakomliggande familjeproblem:

”Det mest effektiva i förebyggande arbete är att i ett och samma projekt eller program stegvis använda sig av så kallad universell, selektiv och indikerad prevention. Det innebär att alla (till exempel ungdomar i en viss ålder eller i ett visst bostadsområde) inledningsvis får samma insatser, i syfte att stärka skydds faktorer, främja positiv och motverka negativ utveckling. Därefter identifieras undergrupper och i nästa steg enskilda ungdomar som behöver insatser, vilka då anpassas efter behoven i gruppen respektive hos individen.” (Ungdomsstyrelsen 2007b, s.19).

#### *Metoder för systematiskt kvalitetsarbete*

Ett exempel på den tredje typen av skrifter som handlade om tips och idéer för att inspirera utvecklingen av olika arbetsredskap publicerades även den relativt tidigt i satsningen. I

*Framgångens hemlighet- att utvärdera måluppfyllelse, effekter, effektivitet och genomförande.*

(Ungdomsstyrelsen 2007c) diskuterades olika sätt att utvärdera projektverksamhet.

Ungdomsstyrelsens generaldirektör skrev i förordet att mer kunskap om: ”resultat och effekter är nödvändigt för att kunna bedöma ungdomspolitiska insatser./.../Framgångens hemlighet är ett stöd för personer inom kommuner och andra organisationer som vill pröva nya arbetssätt eller metoder innan beslut fattas om att använda dem i verksamheten.” (Ungdomsstyrelsen 2007c, förord). Boken beskrev i populärversion hur man kan genomföra olika utvärderingar med tyngdpunkt och utgångspunkt i en experimentell uppläggning med randomisering och kontrollgrupp.

I en annan metodhandbok *Systematiskt kvalitetsarbete i öppen ungdomsverksamhet* varvades kapitel skrivna av mer etablerade kvalitetskonsulter, av en folkhögskolelärare och kapitel skrivna av projektledare från förebyggande- och främjandesatsningen. Syftet var att ge såväl teoretiska som praktiska idéer om hur man kunde arbeta med kvalitetsarbete.

Systematiskt kvalitetsarbete är i stor utsträckning en styrningsfråga och i bokens inledning beskriver Ungdomsstyrelsen syftet med sådant arbete på följande vis:

”Ledtråden i ett systematiskt kvalitetsarbete är den röda tråden mellan politiska mål, genomförandestrategier utifrån yrkeskompetens och resurser samt brukarnas behov och önskemål. I ett systematiskt kvalitetsarbete beskrivs oftast de centrala byggstenarna som mål, medel och resultat” (Ungdomsstyrelsen 2007d, s.7).

Men i verkligheten är styrningsprocessen inte så enkel som det citerade resonemanget kan förläda en att tro. Ungdomsstyrelsen lyfte i stället fram dialogen som det egentliga styrverktyget. I och med kvalitetsarbetet synliggörs olika aktörer och intressenter och man kan börja diskutera mål och medel för att komma fram till överenskommelser och kompromisser.

#### *Mötesplatser för unga*

Under sommaren 2008 kom en antologi med bidrag från ett antal forskare som studerat olika mötesplatser för unga:

”De nya mötesplatser som har vuxit fram benämns på olika sätt, exempelvis ungdomens hus, träffpunkter och kulturhus. Här kan kommuner men även ideella organisationer och stiftelser vara huvudmän. Det finns också fritidsgårdar och fritidsverksamheter som lokaliserat till skolan. Okonventionella lösningar har utvecklats där samverkan mellan olika parter uppstår, till exempel integrering av mötesplatser för ungdomar i befintliga bibliotek. Därutöver finns verksamhet som drivs av organisationer, föreningsliv och studieförbund i form av musik- och kulturhus.” (Ungdomsstyrelsen 2008a, s.7).

Ungdomsstyrelsen ville i antologin framförallt ta upp frågor som berörde mötesplatser för äldre ungdomar, i åldern 15-20 år, och de olika mötesplatsernas ansvar för utsatta ungdomar. I det inledningskapitel som citatet ovan hämtades från menade Ungdomsstyrelsen att man i förebyggande- och främjandesatsningen kunde se nya mötesplatser växa fram som utgjorde en kombinerad arena för fördjupning i kulturella uttryck och social etablering i vuxenvärlden. Men de flesta antologikapitlen kretsade kring de kommunala fritidsgårdarnas öppna verksamhet. De handlade om och i så fall hur den öppna verksamheten kunde bidra till att förebygga olika problem och främja positiva utvecklingsprocesser.

I bokens slutkapitel lyfte Ungdomsstyrelsen fram fem olika utvecklingsområden. Det första handlade om att förtydliga uppdrag och mål för de offentligt finansierade mötesplatserna ”Vilken verksamhet och pedagogik samt vilka värderingar ska offentligt stödda mötesplatser ha?” (Ungdomsstyrelsen 2008a, s.266). Det andra och tredje handlade om att det behövs mer kunskap om nya former av mötesplatser och särskilt om dem som riktar sig mot en äldre målgrupp. Det fjärde om att det behövs mer kunskap om olika professioners arbetssätt gentemot ungdomar och i synnerhet om skillnaderna mellan den öppna och strukturerade fritidsverksamheten. Slutligen handlade det femte och sista utvecklingsområdet som Ungdomsstyrelsen lyfte fram om behovet av mer forskning och utveckling kring det främjande arbetssättet som ofta förknippas med kultur- och fritidsverksamhet.

### *Ett pilotprojekt för att mäta effekter av förebyggande och främjande insatser för unga i kommunerna*

Bland dem som fått stöd för kvalitetsutveckling finns bland annat sex kommuner som i samarbete med forskare vid universitet och högskolor försöker mäta samhällsekonomiska effekter av förebyggande och främjande insatser. De olika projekten har olika inriktningar och tillvägagångssätt men alla har det gemensamt att de utförs i samarbete mellan forskare och kommuner och att de strävar efter att försöka mäta effekter av kommunal fritidsverksamhet. Man försöker utveckla mätinstrument, indikatorer och identifiera framgångsfaktorer. I skrivande stund finns ännu mycket lite publicerade resultat från detta projekt men enligt den lägesrapport som Ungdomsstyrelsen sammanställt kommer det att komma många intressanta rapporter framöver.

### *Ungdomsstyrelsens nationella fortbildning*

Ungdomsstyrelsen anordnade en fortbildningskurs på fyra olika orter runt om i landet som bestod av fyra tillfällen om tre dagar. Kursen riktade sig särskilt till dem med en strategisk, samordnande och utvecklande roll för fritidsgårdsverksamhet, drogförebyggande insatser, fältarbete, ideella organisationer eller annat förebyggande eller främjande ungdomsarbete i anknytning till ungas fritid. Syftet var att föra samman människor med olika bakgrund för att dessa skulle kunna lära av varandras erfarenheter och synsätt samtidigt som olika föreläsare berättade om sina erfarenheter.

Vid det första kurstillfället behandlades ungas situation generellt och särskilt fördjupades diskussionen kring utsatta ungdomar och hur forskningen såg på deras situation och möjligheter. Under det andra kurstillfället gavs en överblick över förebyggande- och främjandeperspektiven och idéerna bakom den öppna verksamheten. Den tredje delkursen behandlade strategier och samverkan med ämnen som social mobilisering, samhällsarbete och utvecklingsprojekt. Den fjärde och sista delkursen ägnades åt lärande och utveckling. Vid detta tillfälle diskuterades metoder och modeller för dokumentation, erfarenhetsspridning och kunskapsanvändning med tonvikt på samverkan mellan forskning och praktik. Här diskuterades även åtgärder för kvalitetssäkring.

Kurserna anordnades i samarbete med Skarpnäcks (Stockholm), Vindelns (Västerbotten), Göteborgs och Eslövs folkhögskolor. Kurserna hölls med kursledare från folkhögskolorna och i skolornas lokaler. Föreläsarna kom från olika forskningsfält och hade olika bakgrunder. Bland andra var Ove Sernhede från Institutionen för kultur, estetik och media vid Göteborgs universitet inbjuden under den första delkursen för att prata om ungdomskulturens betydelse och utsatta ungdomars situation. Gertrud Åström, jämställdhetsdebattör pratade om jämställdhetsarbete bland unga. Ulf Hagström, som bland annat har arbetat på uppdrag från Folkhälsoinstitutet pratade om hälsofrämjande perspektiv. Björn Andersson, Socialt arbete i Göteborg pratade om samhällsarbete och Anders Eriksson, Preventionscentrum i Stockholm om förebyggande arbete.

Som kursavslutning hölls en rad ”framtidswerkstäder” där deltagarna tillsammans gavs tillfälle att reflektera kring hur man kan arbeta strategiskt för att utveckla ungdomsverksamheten. Framtidswerkstäderna inleddes med en *kritikfas* där deltagarna uppmanades att under 30 sekunders tid fritt lufta alla tänkbara problem och hinder som de kunde komma att tänka på i förhållande till det gemensamma temat ”Hur kan vi arbeta strategiskt för att utveckla ungdomsverksamheten?” Ledarna skrev ned stödord på blädderblocksblad och i nästa fas uppmanades deltagarna att var och en markera sju av de stödord som han eller hon fann mest brännande. Resultatet blev en bottenlista med flest markeringar för de problem som deltagarna funnit mest hindrande för det strategiska ungdomsarbetet. I nästa steg användes detta underlag för grupparbeten kring hur man uppfattade att dessa frågor hängde samman. Efter denna första övning följde sedan en *visionsfas* där grupperna ombads beskriva hur en idealsituation skulle se ut,

en *förankringsfas* där konkreta handlingsplaner togs fram och som avslutning planerades en uppföljning av hur arbetet hade fortlöpt. Inom kursens ram täcktes inte denna sista *uppföljningsfas* in av programmet men grupperna planerade in ett senare möte för uppföljning.

I tabellen nedan finns en sammanfattning av de olika kursomgångarnas bottenlistor med de olika problem och hinder som deltagarna gav mer än fyra noteringar i de olika framtidsverkstädernas inledande kritikfaser. Jag har delat in dem efter om de handlar om styrningsfrågor, kompetens, kvalitet eller ungdomsperspektiv och exemplifierat med några skrivningar från de olika mötena och hur många noteringar de fått från deltagarna. Styrningsfrågorna fick klart flest noteringar och det som jag givit beteckningen ungdomsperspektiv klart minst, däremellan hamnade kvalitets- och kompetensfrågorna. Under kategorin styrning har jag sorterat in frågor som främst handlar om brist på politisk styrning men även brister i samverkan mellan olika sektorer. Vanligast var dock att de olika deltagarna efterfrågade långsiktiga och hållbara strategier och politiskt intresse. Med utgångspunkt i problemställningen: ”Hur kan vi arbeta strategiskt för att utveckla ungdomsverksamheten?” är kanske inte denna prioritering heller så underlig. Men både valet av problemställning och resultaten från de olika framtidsverkstäderna ger uttryck för ett ganska utbrett missnöje bland kursdeltagare och kursanordnare med den politiska styrningen och det strategiska arbetet inom den förebyggande och främjande ungdomsverksamheten.

Tabell 4. Sammanställning av problem och hinder i den strategiska utvecklingen av ungdomsverksamheten enligt resultat från kritikfasen i fyra framtidsverkstäder

		Styrning	Kompetens	Kvalitet	Ungdomsperspektiv
Eslöv	<i>Exempel</i>	Fritid inte lagstadgat	Avsaknad av forskning	Utvärderingsmetoder saknas	Brist på ungdomsinflytande
	<i>Noteringar</i>	19	31	18	5
Göteborg	<i>Exempel</i>	Politisk okunskap	Kunskapsbrist hos fritidsledare	Stel fritidsgårdskultur	(Svårt med delaktighet)
	<i>Noteringar</i>	39	9	26	0
Stockholm	<i>Exempel</i>	Ointresserade politiker	Outbildad personal	Brist på utvärdering	(Avsaknad av demokrati & delaktighet på fritidsgårdar)
	<i>Noteringar</i>	39	28	47	0
Vindeln	<i>Exempel</i>	Samarbete/Samverkan	Tilltro till sin egen förmåga	Ekonomi	(För mycket servering)
	<i>Noteringar</i>	50	7	27	0
<b>Totalt</b>		<b>147</b>	<b>75</b>	<b>118</b>	<b>5</b>

I kursutvärderingen fick samtliga föreläsare fina betyg, väl över godkäntnivån. Högst betyg fick jämställdhetsdebattören Gertrud Åström som fick 4,7 på en femgradig skala. I kommentarerna framkom dock en del kritik som gick ut på att nivån på föreläsningarna var ojämn, att man inte riktigt följde upp de kursuppgifter som delades ut och att deltagarna hade alltför skilda arbetsuppgifter på hemmaplan. I programmet sades att kursen var riktad mot dem på chefsnivå medan vissa kommentarer menade att så inte var fallet. Detta försvårade diskussionerna om mer strategiska frågor enligt synpunkterna. En sammanställning av kursdeltagarnas arbetsförhållanden visar dock att av 101 deltagare så var 51 chefer eller arbetade med mer strategiska frågor, oftast inom fritidssektorn medan enbart 28 personer arbetade direkt med unga.

Tabell 5. Kursdeltagarnas arbetsförhållanden

Arbetar	Chef/strateg	Annat	<b>Totalt</b>
---------	--------------	-------	---------------

	direkt med unga			
Fritid/kultur	22	38	4	<b>64</b>
Socialtjänst	3	3	2	<b>8</b>
Ideella	1	4	6	<b>11</b>
Annat	2	6	10	<b>18</b>
<b>Totalt</b>	<b>28</b>	<b>51</b>	<b>22</b>	<b>101</b>

Översikten över arbetsförhållandena visade också att de flesta arbetade inom kultur och fritidssektorn men att även flera från ideella organisationer, socialtjänst och andra kommunala förvaltningar deltog i fortbildningen. Ungdomsstyrelsen gjorde en egen sammanfattning av resultaten från framtidsverkstäderna och skrev i förordet att den kortfattade broschyren skulle ses som ett slags temperaturmätare på hur fler än hundra nyckelpersoner över hela landet beskriver den verksamhet som de ansvarar för och är verksamma inom. Broschyren avslutades med orden:

”Vi vill arbeta i en lärande organisation med främjandeperspektiv och efter ungdomars behov och önskemål i interaktion med forskning och med stöd av ungdomsministern.”  
(Ungdomsstyrelsen 2008b, s.11)

I den kortfattade skriftens slutsatser lyftes ungdomars inflytande fram mycket tydligare än vad som märks i tabellen ovan. Ungdomsstyrelsen betonade också deltagarnas vilja att skapa nya nätverk efter kursen och att stödja redan befintliga. Grupperna upplevde att det saknades forskning inom fritidsområdet och hoppades att kunna starta ett forskningsinstitut som skulle bidra till att öka kunskapen om hur viktig den fria tiden är för medborgarnas känsla av makt, delaktighet och lärande och i förlängningen även för samhället i stort.



#### 4. Vilka sökte stöd och vilka fick avslag?

Ungdomsstyrelsen tog sammanlagt emot närmare 600 ansökningar om stöd inom ramen för förebyggande- och främjandesatsningen. För att hålla reda på alla dessa ansökningar utformades en särskild ansökningshandling. Alla inkomna ansökningar registrerades i ett särskilt datasystem som jag har haft tillgång till för utvärderingen. Jag genomförde en övergripande statistisk bearbetning av materialet och ordnade det i ett par olika variabelgrupper för att se om det fanns någon skillnad mellan de projekt som fick stöd och de som fick avslag. Den första gruppen av variabler handlade om projektets huvudman och var det ägde rum. Här finns uppgifter om den sökande var en kommun, ett regionalt kommunförbund eller om det var en ideell organisation. Uppgifter om projektet ägde rum i en stad, storstad, på annan ort eller mer utspritt på flera orter finns också med som en grundläggande beskrivning av det aktuella projektet. Dessa variabler kodades som dikotoma dummyvariabler. Nästa variabelgrupp användes för att beskriva projektets inriktning. Dessa variabler bygger dels på uppgifter som de sökande själva fick notera i ansökningshandlingarna och dels på personalens bedömningar. De sökande kunde själva kryssa i om projektet inriktades mot metodutveckling, kvalitetsutveckling, kompetensutveckling, utvärdering och effektstudier eller mot något annat. Personalen bedömde på en skala från 1-3 hur väl det aktuella projektet uppfyllde följande målsättningar:

- ”1. Projektets möjligheter att stärka **långsiktiga** kvalitets- och kompetensarbete kring förebyggande och främjande ungdomsarbete samt öppen ungdomsverksamhet
2. Projektets möjligheter att stärka kommuners och organisationers **kunskap** om förebyggande och främjande ungdomsarbete stärks, exempelvis genom erfarenhetspridning, utredningar eller dokumentation
3. Projektets möjligheter att stärka **samverkan** regionalt samt mellan kommun, föreningsliv och andra lokala aktörer inom förebyggande och främjande ungdomsarbete
4. Projektet prioriterar **utsatta** eller i riskzon
5. Projektet har beaktat ett ungdomsperspektiv (**ungas delaktighet**)
6. Projektet har beaktat konsekvenser för **jämställdhet**” (Ungdomsstyrelsen 2006c, s.1).

Två olika variabler användes för att indikera projektets storlek, dels hur mycket pengar som söktes dels hur många månader som projektet väntades pågå. Slutligen fanns uppgifter om ansökan gällde stöd för kompetens- och kvalitetsutveckling, utveckling av ideella organisationers verksamhet eller utveckling av drogfria mötesplatser. Dessa variabler kodades också dikotomt och kan även de säga något om verksamhetens inriktning och om man hade större chans att få stöd om man sökte någon särskild stödform.

Alla dessa variabelgrupper användes som oberoende variabler och analyserades mot om ansökan fick bifall eller inte. Redan från början sållades alla ansökningar som sökte mindre än 1 000 kronor bort eftersom det är uppenbart att de måste ha tänkt sig att söka något men inte kunnat bestämma hur mycket. Sammantaget gällde det 44 ansökningar varav 41 sökte noll kronor. Kvar fanns totalt 554 ansökningar som användes i analysen. Av dessa fick drygt hälften avslag på sin ansökan.

Den enskilda variabel som uppvisade starkast samvariation med beslut om bifall var om ansökan kom från ett regionalt kommunförbund eller inte ( $r=0,294$ ,  $p=0,000$ )<sup>7</sup> hur högt belopp ansökan

<sup>7</sup> r utgör ett mått på korrelationens styrka, r kan teoretiskt variera mellan -1 och +1 där ytterligheterna utgör perfekta korrelationer. En korrelation på 0,294 utgör i detta sammanhang dock en relativt stark samvariation. p står för signifikansnivå. Det vill säga hur stor sannolikheten är att den observerade korrelationen i ett urval också gäller i populationen. När  $p=0,01$  är sannolikheten 99 procent och när  $p=0,000$  är sannolikheten större än så. p brukar även anges i totalundersökningar för att indikera relevansen av en given parameter, i detta fall r.

gällde uppvisade också en starkare korrelation ( $r=0,249$ ,  $p=0,000$ ).<sup>8</sup> Om den sökande organisationen tillhörde ideell sektor fanns det markant mindre chans att få ansökan beviljad ( $r=-0,246$ ,  $p=0,000$ ).

Tabell 6. Antal bifall och avslag uppdelat efter organisationstillhörighet

	Ideell förening	Kommun	Region- eller kommunförbund	Annat	Totalt
Bifall	98	95	36	0	325
Avslag	219	100	2	4	229
Totalt	317	195	38	4	554

Tabell 7. Andel bifall och avslag uppdelat efter organisationstillhörighet (kolumnprocent,  $N=554$ ).<sup>9</sup>

	Ideell förening	Kommun	Region- eller kommunförbund	Annat	Totalt
Bifall	31	49	95	0	59
Avslag	69	51	5	100	41
Totalt	100	100	100	100	100

Tabellerna visar att av 38 ansökningar som kom in från de regionala kommunförbunden fick enbart två avslag. Kommunerna fick bifall på ungefär hälften av sina ansökningar medan olika föreningar, som stod för de flesta ansökningarna, fick flest avslag. Bland föreningarna fanns även 53 stycken ansökningar från olika idrottsföreningar. De hade lika stor andel bifall och avslag som övriga föreningar.

Det fanns även korrelationer mellan vilken form av stöd man sökte och om ansökan bifölls eller inte. Störst chans hade ansökningarna inom kompetens- och kvalitetsutveckling ( $r=0,225$ ,  $p=0,000$ ) de som sökte stödformen för ideella organisationer hade sämre chans än andra ( $r=-0,201$ ,  $p=0,000$ ).

Övriga variabler uppvisade enbart svaga direkta korrelationer med om man fick stöd eller inte. Särskilt noterbart är de svaga samband som fanns mellan de rangordningar som personalen vid Ungdomsstyrelsen gjorde i sin bedömningsmall och om projektet fick stöd eller inte.

Det tydligaste resultatet från denna översikt visar alltså att de regionala kommunförbunden fick bifall på nästan alla sina ansökningar medan de ideella organisationerna fick avslag på två av tre ansökningar, kommunerna fick avslag på hälften. Trots detta så var det i antal något fler ideella organisationer som fick stöd än kommuner. De regionala kommunförbunden sökte ofta långt mer pengar än andra sökande vilket fick som konsekvens att även ansökans storlek korrelerar med om den gav bifall eller inte. Uppgifterna visar samtidigt att de som sökte stora summor oftare än de som sökte små summor fick avslag på delar av projektet. Bland dem som sökte mindre än 100 000 kronor beviljade Ungdomsstyrelsen ofta mer än man sökt och tvärtom bland dem som sökte mer. Men sammantaget visar analysen att hela satsningens tyngdpunkt låg på de stora projekten. Sammanlagt gick 54 miljoner kronor till de 68 största projekten, som alla sökte över en miljon kronor var.

<sup>8</sup> Den logaritmerade variabeln ansökt belopp uppvisar en ännu starkare korrelation ( $r=0,364$ ,  $p=0,000$ ) Man brukar analysera logaritmerade variabler när man misstänker att fördelningen är sned, vilket den är i detta fall.

<sup>9</sup> N= antal i populationen.

*Tabell 8. Totalt antal miljoner kronor som beviljades uppdelat efter ansökt belopp*

	Under 100 tkr	100-300 tkr	300-500 tkr	500-1000 tkr	Över en miljon
Antal beviljade projekt	28	36	37	60	68
Miljoner kronor beviljat	9	7	14	29	54
Skillnad mot ansökt belopp	+3	-18	-20	-54	-174

## 5. Förebyggande och främjande ungdomsprojekt

För att få en överblick över de projekt som fick stöd från Ungdomsstyrelsen skickades en enkät ut i två omgångar till de ansvariga projektledarna. Sammantaget identifierades 202 projektledare med hjälp av personalen vid Ungdomsstyrelsen. Det är klart färre än antalet projekt som fick stöd, 325 stycken. Detta beror antagligen till största delen på att projektledarna ibland fått stöd för flera olika projekt och de har då enbart behövt svara på en enkät. De allra flesta fyllde i enkäten på nätet men efter ett par påminnelser och ändringar av e-postadresser skickades även en pappersenkät ut för att få upp svarsfrekvensen ytterligare. Av 202 utskickade enkäter besvarades sammanlagt 180 vilket utgör en relativt hög svarsfrekvens om 89 procent. Bortfallet fördelade sig jämnt mellan projektledare inom kommuner och föreningar.

Under hösten 2007 genomfördes även fyra stycken studiebesök på olika projekt som fått stöd av Ungdomsstyrelsen. Två av de projekt som besöktes ägde rum i Göteborg. Ett av dem var ett kvalitetsutvecklingsprojekt och ett en drogfri mötesplats. Ett studiebesök ägde rum i Kalmar och gällde ett av de större kompetensutvecklingsprojekten och det sista studiebesöket skedde i Stockholm och gällde utvecklingen av scouternas ideella verksamhet.

Enkätens första och sista del bestod av gemensamma frågor till alla typer av projekt. Däremellan fanns en del särskilda frågor till dem som i huvudsak uppfattade sitt projekt som kompetensutveckling (49 procent), kvalitetsutveckling (49 procent) utveckling av ideella organisationers verksamhet (29 procent) samt drogfria mötesplatser (28 procent). Denna uppdelning följer de olika stödformerna som hela förebyggande- och främjandesatsningen var uppdelad i med det tillägget att här finns ytterligare en uppdelning som gör skillnad mellan kompetens- och kvalitetsutvecklingsprojekt. Det var möjligt att fylla i alla frågor men det var mycket få som gjorde det. Som procentsatserna visar var det dock relativt många som betraktade sitt projekt som en kombination av flera olika inriktningar. När det finns betydande skillnader mellan de olika inriktningarna nämns detta i texten, annars inte.

I detta kapitel redovisas först de viktigaste resultaten från enkätens gemensamma frågor och efter detta resultaten från de fyra inriktningarna och de fyra studiebesöken. En första skillnad som syns i uppgifterna om arbetsplats är att kommunförbunden nästan uteslutande sysslade med kompetens- och kvalitetsutveckling medan den ideella sektorn främst inriktade sig på utveckling av de ideella organisationernas verksamheter. Alla med denna inriktning kom dock inte från ideell sektor utan 20 procent arbetade inom kommunernas olika förvaltningar. Knappt hälften av projektledarna, 46 procent, var anställda inom kommunerna, de flesta inom kultur- eller fritidsförvaltningar men relativt många kom även från den ideella sektorn, 37 procent. Ungefär hälften av projektledarna var kvinnor och hälften män. Medelåldern var 43 år, den äldste 66 år och den yngsta enbart 19 år. När enkäten gick ut pågick fortfarande en del av projekten vilket gjorde att somliga hade svårt att avgöra projektens varaktighet. Men det var fler än så som hade svårt att avgränsa projekten i tid. I snitt beräknades projekten pågå i ett och ett halvt år.

Tabell 9. *Var jobbar du (procent)?*

	Alla n <sup>10</sup> =180	Kompetens- utveckling n=89	Kvalitets- utveckling n=89	Utveckling av ideella organisationer n=52	Drogfria mötesplatser n=51
Kommunförbund/övergripande	11	15	14	0	2
Ideell sektor	37	31	25	78	36
Kultur- eller fritidsförvaltning	28	28	34	10	32
Annan kommunal förvaltning	18	18	22	10	24

<sup>10</sup> n= antal individer i urvalet eller undergruppen.

Annat	6	8	6	2	6
Bortfall=1					

Skolan var den vanligaste samarbetspartnern inom samtliga typer av projekt. Troligen är det de som arbetar inom skolans ram men med ungas fritid som var den viktigaste samarbetspartnern. Idrottsföreningar var en vanligare samarbetspartner för de drogfria mötesplatserna och inom den ideella sektorn. Det var inte så många projekt som leddes av idrottsföreningar men de var alltså mycket vanligt förekommande som samarbetspartners framförallt för projekt som var inriktade mot utvecklingen av drogfria mötesplatser. Kompetens- och kvalitetsutvecklingsprojekten involverade oftare kommunala samarbetsparter medan stöd som gått till drogfria mötesplatser och utveckling av de ideella organisationernas verksamhet oftare involverade olika föreningar. Många angav också andra samarbetsparter med egna ord, relativt ofta nämndes studieförbund men det kunde även handla om föräldrar, enskilda fritidsgårdar, andra lokala samverkansgrupper och liknande. Kommunernas forsknings- och utvecklingsenheter var inte så vanligt förekommande samarbetspartner inom någon inriktning.

Tabell 10. Vilka samverkansparter har ingått i projektet? (flera kryss<sup>11</sup>)

	Alla n=180	Kompetens- utveckling n=89	Kvalitets- utveckling n=89	Utveckling av ideella organisationer n=52	Drogfria mötesplatser n=51
Skola	52	51	45	57	50
Socialförvaltning	42	40	43	41	27
Kultur- och fritidsförvaltning	39	43	45	28	25
Fritidsförvaltning	37	46	44	35	25
Stadsdelsförvaltning	26	29	32	28	23
Kulturförvaltning	22	28	28	16	10
Idrottsförvaltning	11	14	12	14	14
Kommunförbund	12	18	19	6	2
Idrottsförening	23	21	16	33	40
Kulturförening	22	20	28	26	33
Invandrarförening	13	15	10	16	27
Religiös förening	12	11	6	16	17
Nyktterhetsorganisation	9	7	6	10	23
Politisk förening	3	6	2	4	10
Solidaritetsförening	3	1	1	4	4
Ungdomsråd eller liknande	17	12	16	26	17
FoU	8	10	10	10	2
Andra	43	37	38	41	50

Bortfall=18

De flesta projekten bedrevs i olika mellanstora städer runt om i landet. Relativt få ägde rum i Malmö och dess förorter medan ganska många bedrev sin verksamhet i Stockholmsområdet. Många projekt bedrev sin verksamhet på flera olika ställen, över hela landet eller i någon region

<sup>11</sup> Eftersom många av tabellerna i detta kapitel bygger på flervalfrågor summerar procenttalen ofta till mer än hundra procent.

utanför de tre storstadsområdena. I denna kategori fanns även en hel del projekt som bedrevs i olika glesbygdsområden.

*Tabell 11. Var bedrivs projektet?*

	Alla n=180	Kompetens- utveckling n=89	Kvalitets- utveckling n=89	Utveckling av ideella organisationer n=52	Drogfria mötesplatser n=51
Stockholm inklusive förorter	22	21	17	17	22
Göteborg inklusive förorter	13	7	10	8	12
Malmö inklusive förorter	5	7	6	15	10
Andra städer (ej glesbygd)	25	23	28	21	36
Flera spridda områden	3	1	2	8	0
Sammanhållen region utanför storstäderna	18	28	22	10	4
Annat (inklusive glesbygd)	14	14	15	21	16
Bortfall=4					

Det var enbart ett fåtal projekt som uppgav att de inte tidigare bedrivit någon ungdomsverksamhet. Den absoluta majoriteten, 78 procent, menade att de i stor utsträckning hade bedrivit ungdomsverksamhet.

Hälften av projekten startades på initiativ av någon som jobbade mer övergripande med ungdomsfrågor inom kommunen. Ett mycket litet antal projekt startades på initiativ av unga själva. Sammantaget med två frågor om uppmärksamhet kring projektet samt ungdomars inflytande visar dessa resultat att projektet som helhet hade ett relativt uttalat uppifrånperspektiv på den lokala nivån. Den absoluta majoriteten, 91 procent, uppgav att deras projekt främst fick uppmärksamhet bland dem som arbetade med unga och 61 procent uppgav att ungdomar främst fick inflytande över projektet genom aktivt deltagande i verksamheten.

*Tabell 12. Vem tog de första initiativen till projektet? (flera kryss)*

	Procent
Person som jobbar mer övergripande med ungdomsfrågor inom kommunen	47
Person som arbetar med ungdomar	32
Ungdomsrepresentanter (förening, ungdomsråd eller liknande)	10
Ungdomar i området	4
Annat	26
Bortfall=1	

Det var absolut vanligast att projektet bestod av främjande arbete. På andra plats kom förebyggande arbete. Minst vanligt var att projekten uppgav att arbetet riktade sig till unga i allmänhet.

*Tabell 13. Projektet har i huvudsak bestått av (flera kryss):*

	Procent
Främjande arbete	73
Förebyggande arbete	59
Övergripande planering och kartläggning/inventering av behov	46
Arbete med särskilda ungdomsgrupper	44
Arbete med unga i allmänhet	37

Bortfall=2

De flesta som preciserade en ålderskategori menade att projektet riktades mot dem i högstadieåldern. Det var dock svårt för respondenterna att precisera en ålderskategori vilket syntes bland dem som fyllt i pappersenkäten, där hade många fyllt i fler än en ålderskategori. Bland projekten som hade som målsättning att utveckla drogfria mötesplatser märks en något äldre målgrupp, där är det lika vanligt att projekten riktas mot dem i gymnasieåldern som dem som riktas till högstadieungdomar.

*Tabell 14. Riktas projektet mot några särskilda åldersgrupper bland unga (ett kryss)?*

	Alla	Drogefria mötesplatser (n=51)
Nej	25	15
Ja, yngre än högstadieåldern	3	4
Ja, högstadieåldern (skolår 7-9)	42	38
Ja, gymnasieåldern	25	38
Ja, äldre än gymnasieåldern	5	6

Bortfall=12

I enkäten fanns en fråga om projektets inriktning. Det vanligaste alternativet var ungdomsinflytande som är en traditionell ungdomsfråga. Men även socialt utanförskap var vanligt liksom integration och ett par andra inriktningar mot olika mer övergripande problemområden. Mer preciserade problem som missbruk, kriminalitet och arbetslöshet var inte lika vanliga inriktningar. De projekt som inriktades mot utvecklingen av ideella organisationers verksamhet skiljde sig från övriga eftersom de tycks ha haft ett tydligare fokus på utanförskap, integration och särskilt utsatta bostadsområden. Bland dem var inte inflytande frågor den vanligaste inriktningen.

Tabell 15. Projektet har särskilt inriktats mot (flera kryss):

	Alla n=180	Kompetens- utveckling n=89	Kvalitets- utveckling n=89	Utveckling av ideella organisationer N=52	Drogfria mötesplatser n=51
Ungdomsinflytande	42	44	45	35	53
Socialt utanförskap	42	43	37	56	51
Integration	37	40	34	56	35
Flickor	36	35	36	44	37
Särskilt utsatta områden	35	30	25	50	35
Unga utanför	32	29	27	42	35
Pojkar	29	33	34	31	39
Missbruk	15	18	10	15	18
Kriminalitet	12	11	11	12	16
Arbetslösa ungdomar	12	10	9	17	16
Inget av det ovanstående	4	6	4	2	8

Bortfall=3

Projektet ombads att ta ställning till en rad påståenden om vilka målsättningar som uppfylldes inom projektet. Överlag uppgav projektledarna en anmärkningsvärt hög måluppfyllelse och sammantaget uppgav de flesta att samverkan var det viktigaste resultatet som uppnåddes. Jag tolkar svaren på dessa frågor som indikatorer på vad man prioriterat inom projektet och gör man det så kan man konstatera att det visserligen finns vissa skillnader mellan de olika stödformerna men att en mycket lågt prioriterad målsättning var att utveckla en kunskapsbaserad ungdomspolitik.

Även om samverkan alltså var en viktig målsättning framkom det i enkäten att endast 42 procent av de tillfrågade projektledarna hämtade inspiration från någon annan liknande verksamhet. Det var samtidigt 63 procent av projektledarna som betraktade sin verksamhet som helt ny. Projektet som sysslade med utvecklingen av ideella organisationers verksamhet samt drogfria mötesplatser hade mindre erfarenheter av ungdomsverksamhet än de andra två inriktningarna.



Tabell 16. Instämmer i påståendet att projektet har uppfyllt sina målsättningar för arbetet med unga inom följande områden:

	Alla n=180	Kompetens- utveckling n=89	Kvalitets- utveckling n=89	Utveckli- ng av ideella organisat- ioner n=52	Drogfria mötesplats- er n=51
Samverkan	93	90	92	98	98
Utveckla det främjande arbetet	91	88	91	92	94
Kunskapsutveckling	91	94	96	85	87
Metodutveckling	90	89	93	94	94
Skapa nätverk	89	88	89	92	85
Kompetensutveckling	89	93	94	90	91
Utveckla det förebyggande arbetet	87	85	81	94	88
Kvalitetsutveckling	85	83	93	76	89
Erfarenhetsspridning	84	85	91	78	83
Uppmärksamhet kring ungdomsfrågor	83	86	88	78	82
Färdighetsutveckling	79	83	80	80	78
Bättre utnyttjande av befintliga lokaler för ungdomsverksamhet	54	49	54	65	88
Utveckla en kunskapsbaserad ungdomspolitik	47	56	57	34	34

Det var absolut vanligast att projekten uppgav att de utvärderade projekten själva. Enbart två procent uppgav att de inte genomförde någon utvärdering alls. Bland de nämnda externa utvärderarna var det vanligast att de kom från universitet eller högskola. Endast fem procent av samtliga projekt använde sig av kommunens FoU-enhet för att genomföra utvärderingar. Vid en skriftlig förfrågan under våren 2008 kunde dock ett mycket litet antal färdiga utvärderingar redovisas. Antagligen är det flera projekt som ännu inte hunnit färdigställa utvärderingarna, men troligen finns det även en viss överrapportering. Enligt enkäten skulle det i maj 2008 finnas mellan 30 och 40 färdiga utvärderingar.

Ungefär en tredjedel av projektledarna hade tidigare fått stöd för andra projekt från Ungdomsstyrelsen, många hade även fått projektstöd från andra håll men ungefär en tredjedel hade aldrig tidigare fått stöd för något projekt.

Det vanligaste sättet att stå i kontakt med Ungdomsstyrelsen var via e-post. En liten grupp tycks ha stått i mycket tät kontakt, men de allra flesta hade en mer sporadisk kontakt. Överlag var projektledarna mycket nöjda med kontakterna med Ungdomsstyrelsen.

Tabell 17. *Ta ställning till följande påståenden om kontakterna med Ungdomsstyrelsen:*

	Instämmer (%)	Tar avstånd (%)	Vet ej (%)	Bortfall (antal)
Det är lätt att komma i kontakt med Ungdomsstyrelsen	96	1	3	(18)
Personalen är kunnig	93	3	4	(19)
Personalen ägnar tillräcklig tid åt min verksamhet	86	7	8	(21)
Personalen lägger sig i för mycket hur vår verksamhet skall skötas	8	93	8	(19)
Vad anser du i stort om bemötandet från Ungdomsstyrelsen <sup>12</sup>	99	1	0	(20)

*Projekt inriktade i huvudsak mot kompetensutveckling*

Bland de 89 projekt som uppgav att de huvudsakligen inriktade sig mot kompetensutvecklingen var det absolut vanligast att deltagarna var personal från fritidsgårdar. Samma sak bland de 89 projekt som huvudsakligen inriktades mot kvalitetsutveckling.

Tabell 18. *Vilka organisationer deltar i projektet (flera kryss)?*

	Kompetensutveckling (%)	Kvalitetsutveckling (%)
Fritidsgårdar	74	83
Skola	54	61
Föreningslivet	54	49
Socialtjänst	38	48
Andra	32	31
Bortfall=2		

En tredjedel av kompetensutvecklingsprojekten uppgav att de nått över 200 deltagare. En annan tredjedel att de nått färre än 50 deltagare, det är med andra ord en ganska stor spridning bland projekten. Det vanligaste var att projekten riktade sig till personal som arbetade direkt med ungdomar, enbart en mycket liten andel riktades uteslutande till dem på chefsnivå. Kompetensutvecklingen skedde först och främst i form av deltagande i särskilda utbildningar, konferenser och nätverksbyggande. Det var även en relativt stor andel som tog fram särskilda kunskapsöversikter om metoder och på andra sätt inriktade verksamheten mot metodstöd. Det var dock relativt ovanligt med utvärderingar av särskilda åtgärder.

<sup>12</sup> Här avser uppgifterna andelarna som var helt eller i stort sätt nöjda till skillnad från dem som var missnöjda eller mycket missnöjda.

Tabell 19. *Aktiviteter inom projektet (flera kryss)?*

	Procent
Särskild utbildning	75
Konferenser/ seminarier	73
Nätverksbyggande bland ungdomsarbetare	68
Framtagande av kunskapsöversikter om metoder och arbetssätt	44
Metodstöd till ungdomsverksamhet	40
Nätverksbyggande bland beslutsfattare	36
Enkät till ungdomar	35
Politiskt förankringsarbete	29
Anlitande av utvecklingsresurs	27
Kartläggning av utbud för unga	27
Förbättring av dokumentationsverksamhet	25
Intervjuer med särskilda ungdomsgrupper	24
Utvärderingar av specifika åtgärder	22
Annan undersökning bland ungdomar	14
<hr/>	
Bortfall=0	

Först och främst inriktade man sig på att utveckla bemötandet av ungdomar, metoder för främjande samt samverkan. Kunskapen om ungas situation och metoder för förebyggande var inte lika vanligt förekommande och inte heller att försöka utjämna könsskillnader.

Tabell 20. *Projektet har inriktats på att utveckla:*

	Instämmer (%)	Bortfall (antal)
Bemötandet av ungdomar	96	(6)
Metoder för främjande	96	(7)
Samverkan	96	(16)
Ledarrollen	88	(12)
Kunskapen om ungas situation	87	(13)
Metoder för förebyggande	84	(8)
Utjämna könsskillnader	81	(14)

#### *Utveckling av kompetens och nätverk i Kalmarregionen*

För att få en lite bättre uppfattning om vad ett av de projekt som inriktades mot kompetensutveckling arbetade med så var jag på studiebesök hos regionförbundet i Kalmar och ”Kumulus” ett av de projekt som fått ett relativt stort stöd inom förebyggande- och främjandesatsningen. Inför studiebesöken bad jag Ungdomsstyrelsen att föreslå projekt inom varje huvudinriktning som kunde illustrera vad verksamheten gick ut på.

Kalmars tidigare ungdomspolitiska stödjepunkt<sup>13</sup> kallades Kumulus. Under tiden före förebyggande- och främjandesatsningen fick den stöd av Ungdomsstyrelsen för att utveckla metoder för internationellt ungdomsutbyte och sprida sina erfarenheter i landet. Uppgiften som stödjepunkt gav erfarenheter av ungdomspolitiskt arbete och när möjligheten kom att söka stöd inom förebyggande- och främjandesatsningen var därför Kalmarregionen tidigt ute. Det nya projektet bestod av två delar. En distansutbildning i samarbete med Kalmar högskola och ett nätverk med erfarenhetsutbyten mellan framförallt personal från regionens olika fritidsgårdar. Jag intervjuade tre personer inom projektet: Projektledaren som hade en mer övergripande roll inom regionförbundet, en person som främst arbetade med nätverket och webbplatsen och den ansvarige kursledaren från Kalmar högskola.

Tidigt i förebyggande- och främjandesatsningen var det ett tiotal regionala kommunförbund och nätverk som genomförde undersökningar om kompetensutvecklingsbehoven och Kalmar var en av de regioner som inledningsvis genomförde en förstudie av kompetensutvecklingsbehovet inom regionen. En person anställdes för detta uppdrag och åkte runt till tretton olika kommuner och träffade fritidsgårdspersonal, fältsekreterare och anställda vid olika studieförbund. Hon träffade även olika kommunala och regionala företrädare för att diskutera utvecklingsbehoven. Resultaten visade att det framförallt fanns en efterfrågan bland personalen om mer kunskap i värdegrundsfrågor. Särskilt nämndes jämställdhetsfrågor, unga invandrartjejers situation och metoder att bemöta främlingsfientlighet. Dessutom ville man lära sig att arbeta processinriktat och leda projekt. Det fanns också en efterfrågan om att lära sig mer om ungas kommunikationsvanor och internetanvändning. I intervjuerna framkom också en efterfrågan på erfarenhetsutbyten och nätverk för dem som jobbar med ungas fritid. Förslaget gick ut på att utveckla en kurs med fokus på värdegrundsfrågor som skulle genomföras med hjälp av datorer via nätet. På så sätt kunde man öva upp datorvanorna med hjälp av själva kursdeltagandet. Dessutom skulle man genomföra en serie möten, så kallade erfarenhetsplattformar, där olika verksamheter kunde träffas och utbyta erfarenheter. Syftet var dels att sprida goda exempel från regionen och dels att stimulera framväxten av ett regionalt nätverk med personer som arbetade med ungas fritid.

#### *Erfarenhetsplattformar*

Vid tiden för mitt besök i november 2007 hade fyra erfarenhetsplattformar hunnits med och han som ansvarade för dessa lyfte fram dem som projektets grundpelare. Mötena samlade cirka 65-70 personer per gång. Den första träffen var mest tänkt som en kick-off och hade en processinriktning ”Hur blir man lite förändringsbenägen?” Mötet efter detta hade temat ”Ung på landsbygden”. Framförallt diskuterades vid detta tillfälle ett projekt för att nå nya besökare genom att hämta upp dem med en minibuss från de orter där de bodde, till centralorten. Vid temadagen diskuterades även ett annat projekt där man i den intervjuades ord försökte ”förändra attityder och tänk bland unga på landsbygden så att man kunde se mervärdet av att vara en cool lantis.” Den tredje träffen hölls i regionens huvudort Kalmar och temat var ”mobilisering”. Dagen handlade om hur man kunde motverka ungdomsfylleri vid till exempel olika högtider som valborg och midsommar. Vid träffen varvades föreläsningar och diskussioner. Vid den fjärde träffen togs framförallt integrationsfrågor upp. Framförallt diskuterades hur man kunde arbeta med fritidsgårdar i invandrartäta områden. Där fanns också representanter från ideella föreningar som presenterade sitt arbete för att nå och rekrytera invandrarungdomar och deras familjer. Det

---

<sup>13</sup> Ungdomspolitiska stödjepunkter fanns på sex platser i landet i början av 2000-talet och bestod av olika ungdomspolitiska aktörer inom föreningslivet och i kommunerna. Stödjepunkterna var tänkta som stöd för de kommuner och ideella organisationer som ville utveckla metoder för sin lokala ungdomspolitik och pröva och utveckla nya idéer, förmedla kunskap och sprida erfarenheter samt stimulera till ökad forskning (Ungdomsstyrelsen 2004).

femte planerade mötet skulle ta sin utgångspunkt i LUPP-undersökningarna som fyra kommuner i regionen hade genomfört. Tanken var att intressera så många kommuner som möjligt att genomföra en ungdomsundersökning eftersom det utgör ett bra jämförelsematerial sinsemellan och även gör att ungdomars levnadsförhållanden och uppfattningar hamnar i fokus. På frågan om hur de väljer teman för mötena svarade den intervjuade:

”Från början så kopplades det till förstudien, och sedan är syftet även att sprida positiva exempel från länet inom de här områdena. Att dela med sig av de positiva erfarenheter som finns./.../De som presenterar vet om att de också ska kunna få tips och råd och en klapp i ryggen eller en kritisk fråga för att kunna skärpa till sig ytterligare och bli ännu duktigare. Vi är ganska noggranna med att det är ett tillfälle då man exponerar sig och där man också har möjlighet att få feedback utifrån andras erfarenheter.”

En viktig komponent i dessa möten är också att få tid att prata med varandra. Intervjupersonen beskrev sina erfarenheter av hur mötena kan stimulera till diskussioner utanför de direkta mötestillfällena:

”De här kontaktpersonerna har ’toppat sitt lag’ till mötena. De kanske har en skolkurator med, de kanske har med någon från IFO-enheten som de inte pratar med i vanliga fall, och det kanske de inte gör just på träffen heller. För då brukar jag blanda grupperna så att de sitter blandade från olika kommuner och olika verksamhetsområden. Sedan under resan till och från, eftersom vi har ett ganska stort län med upp till två timmars resa, så har de tid att prata ihop sig på resan hem. Detta stärker det inre kommunala arbetet och samverkan inom kommunen... Här blir det en mötesplats där man möts i grupper, både inom kommunen och mellan kommuner. Det är nog det som är mest uppskattat. Och sedan är det ju idéspridningen också. Att man får höra om andras idéer. Man har kommit väldigt olika långt inom olika frågor i länet så man får en morot och det gör att man sedan vet vem man skulle fråga om man skulle behöva.”

#### *Distansutbildning*

Den förstudie som inledde Kalmarregionens projekt var viktig för utformandet av distansutbildningen som planerades i samarbete med Kalmar högskola. Till viss del var det samma personer som kom på nätverksmötena och som deltog i utbildning men inte enbart.

Kursen var på 15 högskolepoäng. Den inleddes i mars 2007 och avslutades i december samma år. Kursen tenderades med skriftliga inlämningsuppgifter plus redovisning av slutprojektet. Till en början var det 70 anmälda och alla som sökte kom in. Många hade dock hoppat av tidigt under kursen så vid intervjutillfället i november 2007 var det enbart cirka 20 deltagare kvar och till slut var den enbart sju deltagare som tog sina poäng.

Jag intervjuade den person som var kursansvarig vid Kalmar högskola om hans erfarenheter från kursen. Han mindes att de första diskussionerna hölls i november 2006 och gick ut på att man ville utveckla verksamheten vid fritidgårdarna och därför undrade om högskolan var intresserad av att utforma en utbildning i detta syfte. Efter detta följde en relativt lång utvecklingsprocess med möten ungefär en gång per vecka för att lägga upp en utbildningsplan. I dessa samtal kom man överens om att fokusera på frågor kring etnicitet och jämställdhet för att höja personalens kompetens så att de kände större säkerhet att utmana besökare med främlingsfientliga attityder och könsfördomar. Kursen kom att bestå av fyra huvudteman:

- Ungdomar och IT (vad gör unga på webben).
- Etnicitet
- Genusperspektiv

- Pedagogiskt ledarskap och grundläggande projektledning.

De första delarna av kursen var mer teoretiskt hållna och den sista delen var mer praktiskt anknuten. Inför den sista delen hade man även en del undervisning i praktisk projektledning. Vid intervju tillfället hade det avslutande projektarbetet nyligen inletts.

Den kursansvariga uppfattade att beställarna var mycket angelägna om att kursdeltagarna skulle vänja sig vid att använda it-teknik och därför skulle kursen hållas som en distansutbildning. Dessutom talade den stora geografiska spridningen bland kursdeltagarna för att hålla kursen på distans. (Kalmarregionen omfattar bland annat Öland vilket gör att avstånden kan vara långa.) Alla kursdeltagare var fritidsledare men den kursansvariga visste egentligen inte så mycket mer om deras studiebakgrund eller studievana. Det fanns inga intagningskrav utan alla som anmälde sig fick delta. Inledningsvis diskuterades deltagarnas bristande studievana en hel del och man tog därför hänsyn till att många deltagare inte var så vana vid akademiska studier när man planerade kursen. Men i stort planerades kursen som alla andra uppdragsutbildningar och genomfördes med hjälp av den plattform för distansutbildning som man utvecklat just för detta ändamål vid högskolan.

Kursen inleddes med en samlande utbildningsdag för att se till så att alla kom igång och att de förstod hur man använder det datorbaserade utbildningssystemet. Sedan följde självstudier varvade med föreläsningar via en distansstudio med kamera och tv för interaktivitet. Efter detta var författaren Jonas Kemiri i Kalmar och pratade om sin bok *Ett öga rött* vilket lockade en hel del deltagare, men långt ifrån alla. I juni hölls en samlande avslutningsträff inför sommaren. Efter sommaruppehållet hölls en uppstartsträff i Kalmar med pedagogiskt ledarskap och genusfrågor som tema. Under hösten genomfördes en serie inspelade föreläsningar om bland annat etnicitet och flyktingtrauman och slutligen följde en serie inspelade föreläsningar, sex stycken, om projektledning, varpå studenterna övergick i den praktiska fasen med sina projektarbeten. I slutet av kursen planerades en heldag i Kalmar.

De många avhoppen berodde enligt den intervjuade delvis på personliga skäl som flyttar, jobbyten eller att kursen var betydligt jobbigare än de trott. Men en del sade även att de tyckte kursen inte motsvarade deras förväntningar och att innehållet var för komplicerat. Den kursansvarige trodde att mycket av problemen med de många avhoppen berodde på bristande lokal organisation. Han kunde se att avhoppet var mycket fler på vissa orter än andra. I Kalmar var till exempel den lokala gruppen väldigt löst sammanhållen och där var avhoppet många. På andra orter var den lokala sammanhålningen bättre och avhoppet färre. Dessa grupper hölls samman av en ledare som kallade samman deltagarna lokalt och som ledde arbetet och ordnade möten cirka en gång per vecka eller varannan:

”Där vi har det stora tappet är där det inte hålls ihop lokalt.”

Den kursansvariga kände dock inte till varför organiseringen var så olika på olika orter. Dessutom såg han det inte heller som skolans uppgift att ta reda på. Högskolan gjorde samma kursutvärdering på denna kurs som sina andra kurser med en enkät vid kursslutet, även fast avhoppet var extremt stora. De som hade hoppat av följde man inte upp på något särskilt sätt.

Jag fick även en demonstration av hur tekniken fungerade. För mig verkar den inte särskilt komplicerad att hantera, men samtidigt upplevde jag det som ganska torftigt med en inspelad föreläsare att titta på i datorskärm. Den kursansvariga hade en teori om att avhoppet även till viss del kunde bero på en avog inställning till högskoleutbildning överlag bland kursdeltagarna:

”Det verkar som att en del har en avig inställning till akademien. Att det är en högskola som håller i utbildningen skulle möjligen kunna tänkas vara ett problem. Deltagarna har en uppfattning om hurdan akademien är som inte stämmer. Det ligger ju till exempel i vårt intresse att få igenom så många som möjligt. Det finns ju ingen anledning för oss att inte få igenom folk... men det verkar som att man inte tror det utan att vi har en annan inställning.”

Han menade att deltagarna även verkade ha en annorlunda uppfattning om hur utbildning bedrivs och vad den går ut på:

”Jag har en känsla av att man har en tanke om att utbildning handlar mycket om att någon föreläsare kommer ut och talar om hur man skall göra. ’– Så här är det’. Medan här handlar det ju istället om att man problematiserar. Att man säger att: ’– Läs den där boken, fundera, reflektera, över det här... Det kan ha utgjort ett problem. Att man inte vet exakt vad man skall göra./.../Jag uppfattar det som att man har svårt att distansera sig. Istället för att ta ett steg tillbaka och diskutera verksamheten så identifierar man sig med ungdomarna och försvarar dem. Man ser sig som en del av ungdomsgruppen istället för att vara den vuxna ledaren som backar ett steg och tittar på det man gör och tittar på det de säger. Istället går man in i någon sorts försvar för det de gör. Och det är intressant tycker jag för det är samma sak som vi försöker arbeta med i den nya lärarutbildningen. Vi försöker få studenterna att gå in i sin yrkesroll. Läraruppslaget handlar om att du har en massa vetenskapliga teorier om barns utveckling och lärande och så vidare som du skall lära dig att hantera. Du skall analysera det du ser, ta ett steg tillbaka och fundera på vad det är här och vad gör jag i denna situation. Vilka teorier är appliceringsbara på det jag ser. Istället för att man går in och ställer sig i verksamheten och försvarar den.”

Intervjupersonen påpekade återigen att en viktig del i projektet var att deltagarna skulle lära sig att använda it-teknik. Han menade även att det kan vara en viktig metod att bryta isolering för olika personer som annars arbetar relativt isolerade och att man inom regionförbundet därför även höll på att utveckla it-tekniken inom flera andra områden för att knyta ihop länet. Han hade också en rad förslag till hur man skulle kunna förändra kursen om den skulle genomföras igen. Förslagen innebar inte att själva kursinnehållet ändrades men det skulle i så fall bli fler fysiska träffar med regelbundna möten. Han menade också att kursen fordrade cirka tio timmars arbetstid i veckan, vilket antagligen väldigt få hade kommit upp i. Av detta uppskattade han att kursdeltagarna borde få kanske fem timmars arbetstid i veckan uppdelat på tre timmar för självstudier och två timmar för lokala möten. Fem timmar behövde man därutöver ägna till att läsa på fritiden: ”Kanske skulle man skriva ett kontrakt med kommunerna om att deltagarna får avsätta en viss arbetstid för att genomföra kursen.”

När jag efteråt tittade i de overheadbilder som jag fick av projektledaren vid studiebesöket såg jag att studietiden uppskattades till cirka två timmar per vecka fördelat över ett läsår. Eftersom kursen blev mer komprimerad än så kanske man borde lägga till en timmes studietid till per vecka men det tycks ändå som det var en ganska stor skillnad mellan den information som projektledaren spred till kommunerna och de tio timmar per vecka som uppskattats. Kanske finns det en förklaring till en del av problemen med de många avhoppen från kursen här?

#### *Från stödjepunkt till utveckling av kompetens och nätverk*

Den intervjuade projektledaren hade jobbat med ungdomsfrågor i Kalmar sedan 1996. Det var också hon som ansvarade för förstudien och kompetensutvecklingsprojektet. Förstudien genomfördes av en tillfälligt projektanställd. Poängen med att genomföra förstudien var framförallt att förankra projektet lokalt och regionalt som projektledaren såg det:

”Om vi skall utveckla det här med förebyggande och främjande i länet så vill vi jobba med en väldigt regional identitet. Vi vill ta tillvara det som vi tycker är bra verksamhet idag och vi vill bygga på verkliga behov ute i regionen. I och med förstudien åkte Eva runt och försökte inventera vad de gjorde inom kommunerna som de tyckte var bra och framgångsrikt. Och sedan lade hon ingen egentlig värdering på det i det skedet. Vad vi till exempel skulle kalla högklassiga jämställdhetsprojekt. Utan de fick själva avgöra vad de tyckte var framgångsrikt. Det här tyckte de var bra. Och då börjar vi bygga från det och sedan så bygger vi på den kompetensen som finns.”

Det inledande stödet de fick från Ungdomsstyrelsen för att genomföra förstudien benämndes Stöd för ungas egna fritid och därför kändes det naturligt att främst ta kontakt med fritidspersonal. Men man hade även ambitionen att nå till exempel fältsekreterare och personer som jobbade med idrott och liknande: ”Men också där lämnade vi uppdraget till kommunen att kalla in dem som man tyckte var relevanta för ungas fritid.”

Detta upplevde projektledaren hade fungerat bra på alla orter utom i just Kalmar som är den största kommunen och som har flest interna indelningar vilket gjorde det svårare att nå fram till ”rätt personer”.

Jag frågade om projektledaren även var med och påverkade utformningen av hela förebyggande och främjandesatsningen eftersom de var en stödjepunkt med täta kontakter med Ungdomsstyrelsen:

”Nej, de har kört stödjepunkterna ganska separat från förebyggande- och främjandesatsningen. Det var mer så att man valde ut vissa som hade en regional ansats och bjöd in för förebyggande- och främjandesatsningen.”

Projektledaren upplevde inga problem med att jobba med kortare och längre perioder av olika typer av projektstöd men hon efterfrågade samtidigt en tydligare gemensam uppfattning om vad syftet med olika satsningar var:

”Jag kan tycka att man också på nationell nivå skulle vilja se hur det hela hänger samman. Är det så att alla projekt vi bedriver hänger ihop med utredningen ’Unga utanför’? Är det så att vi ’tankar ner’ metoder för att jobba med ’unga utanför’?...Den bilden skulle kunna vara tydligare. Sedan tror inte jag att det en så stor fara att man projektifierar verksamheten som det ofta sägs i debatten. Men man måste veta vilken process projekten skall leverera kunskap till.”

*Innebär det att du efterfrågar en tydligare styrning från Ungdomsstyrelsen?*

”Ja, både en tydligare styrning och att man sänder den bilden tydligare. De befinner sig ju i samma situation som oss, de har sina politiska direktiv, de får underlag och statistik och så skall de försöka ta ungas uppväxtvillkor ett steg framåt... Och då jobbar de med kommuner, landsting, regionförbund och ideella organisationer som sina verktyg. Men alla de här som jobbar som verktyg behöver ju veta...”

*Du vill alltså ha ett tydligare budskap uppifrån?*

”Ja, framförallt från forskning. Jag känner att Ungdomsstyrelsen har samma problem som Barnombudsmannen. Man säger att: ’Jag vet inte’. Ibland så skyller jag på Sveriges kommuner och landsting som orsaken till detta. Någonstans så har det här med det kommunala självstyret att göra. Kommuner och självstyrande regioner är jätteviktigt och jättebra, man måste få tolka de direktiv som kommer. Men det är ju på nationell nivå, på Ungdomsstyrelsen och på



Barnombudsmannen och så vidare som man har medlen för att ta fram statistiken och underlaget om hur det faktiskt förhåller sig. Så någonstans borde man nationellt kunna tala om att: 'Det här är de svaga. – Det här är den tunna isen när det gäller barn och ungas uppväxtvillkor i Sverige idag. – Försök att fokusera på det.' Hur man sedan gör det i Kalmar län beror ju på hur vårt län ser ut i form av landsbygd, stad, avstånd, arbetsmarknad, infrastruktur och så vidare. Man kan ju ändå tolka det på lokal och regional nivå. Ja, vi behöver en tydligare styrning och en tydligare bild.”

Projektledaren uppfattade förebyggande- och främjandesatsningen som ett i raden av flera olika projekt som bedrevs för att utveckla den generella ungdomspolitiken. Och som sådant var det ett viktigt led i arbetet för regionens kommuner att få upp ögonen för möjligheten att bedriva ungdomspolitik:

”Jag har jobbat sedan mitten av 1990-talet med ungdomspolitik och försökt att implementera barnkonventionen och 'unga som en resurs' och liknande i en kommun. Men jag har aldrig mött något projekt som har varit så enkelt att genomföra som mötesplatserna och det goda mötet. Som jag tycker är som att skära i smör. Det finns ett enormt behov av att nätverka och utbyta erfarenheter där finns det något som man skulle kunna bygga mycket mer på.”

Apropå nätverka frågade jag projektledaren hur nätverkandet fungerade för deras egen del. Hur hon uppfattade utbytet med de andra regionerna som deltog i förebyggande- och främjande satsningen. Men det uppfattade hon inte alls som särskilt centralt för deras eget arbete:

”Ja, på ett sätt är det ju viktigt. Men man har ändå jobbat tämligen avgränsat. Man har mötts och då har man fått en större kunskap om vad Jönköping, Karlstadsregionen eller Malmö/Lund gör. Men därifrån till att använda samma verktyg det är jag inte så säker på att man gör.”

*Projekt i huvudsak inriktade mot kvalitetsutveckling*

I likhet med kompetensutvecklingsprojekten så var de projekt som huvudsakligen inriktades mot kvalitetsutveckling starkt koncentrerade kring fritidsgårdarnas verksamhet och som jobbar direkt med ungdomar.

*Tabell 21. Vilka organisationer deltar i projektet (flera kryss)?*

	Kvalitetsutveckling (%)	Kompetensutveckling (%)
Fritidsgårdar	83	74
Skola	61	54
Föreningslivet	49	54
Socialtjänst	48	38
Andra	31	32
Bortfall=2		

Det var mycket vanligt att projektets ledning hade preciserat mål för verksamheten och att det utvecklats rutiner för att följa upp arbetet. Färre projekt använde sig av några mer etablerade mallar och riktlinjer för arbetet (som till exempel ISO<sup>14</sup>) och knappt en tredjedel hade antagit en särskild kvalitetsplan för verksamheten.

*Tabell 22. Några frågor om kvalitetsarbete*

	Ja (%)	Vet ej (%)	Bortfall (antal)
Har projektets ledning preciserat mål för verksamheten?	94	2	(3)
Har ni utformat rutiner för att följa upp verksamheten?	92	0	(7)
Har ni utformat rutiner för utveckling av mål och processer?	86	1	(6)
Har ni kartlagt olika processer inom de berörda verksamheterna?	62	2	(4)
Har ni antagit en kvalitetsplan för projektet?	31	7	(3)
Har projektet följt några särskilda mallar eller riktlinjer (som t ex ISO)?	12	4	(3)

De allra flesta hade kartlagt ungdomarnas behov av olika insatser, vanligen med hjälp av olika brukarundersökningar men enbart en femtedel hade gjort en undersökning bland ett slumpmässigt urval unga.

<sup>14</sup> ISO= International Organization for Standardization är en mycket stor internationell organisation för kvalitetsutveckling.

Tabell 23. Har ni kartlagt ungdomars behov av olika insatser (flera kryss)?

	Procent
Nej	22
Ja, med hjälp av brukarundersökningar	33
Ja, med hjälp av fokusgrupper	24
Ja, med hjälp av undersökningar bland ett slumpmässigt urval unga	12
Ja, på annat sätt	29
Vet ej	5

Bortfall=3

Även i dessa projekt var det vanligast att man sysslat med konferenser, seminarier, utbildningar och nätverksbyggande.

Tabell 24. Aktiviteter inom projektet (flera kryss)?

	Procent
Konferenser/seminarier	75
Särskild utbildning	73
Nätverksbyggande bland ungdomsarbetare	68
Metodstöd till ungdomsverksamhet	44
Enkät till ungdomar	39
Framtagande av kunskapsöversikter om metoder och arbetssätt	38
Nätverksbyggande bland beslutsfattare	38
Politiskt förankringsarbete	36
Intervjuer med särskilda ungdomsgrupper	33
Anlitande av utvecklingsresurs	29
Kartläggning av utbud för unga	29
Utvärderingar av specifika åtgärder	29
Förbättring av dokumentationsverksamhet	26
Annan undersökning bland ungdomar	12

Bortfall=4

#### *Kvalitetsutveckling med utgångspunkt i fritidsgårdarnas vardag*

Det första studiebesöket jag gjorde gick till Göteborg och där träffade jag bland annat projektledaren för ett kvalitetsutvecklingsnätverk som hade en lång erfarenhet från arbete med unga på deras fritid. I grunden hade han en akademisk utbildning som kulturvetare från Stockholms universitet. Men han hade efter det jobbat som fritidsledare, gårdsföreståndare, fältare och sedan på olika chefspositioner i Göteborgstrakten. Vid tillfället för intervjun var han

drivande i nätverket som omfattade ett antal kommuner och stadsdelar i Göteborgsregionen samt några andra kommuner på lite längre håll.

Nätverkets ursprung fanns i en process som startades i Mölndals stad runt 2001-2002. Projektledaren var då nytillträdd chef för kommunens fritidsgårdar och försökte få styr på verksamheten. Jus den verksamhet som bedrevs i Mölndal var enligt projektledarens erfarenhet inte sämre än någon annanstans men han menade att fritidsgårdsverksamheten i allmänhet:

”...är ganska ostyrig och otydlig och man vet inte riktigt varför man ägnar sig åt det här. Vad idén är. Och vad man har försökt få ut av det. Vad skall hända med dem som besöker oss?/.../Det tyckte jag var oklart under mina 18 år i Fritid Stockholm och då vore det väl konstigt om de hade kommit så mycket längre här? Så jag inledde en process i Mölndal som i grunden är samma process som vi sedan använt i de olika förvaltningarna allteftersom de har gått med i nätverket. Men vi gjorde den då för första gången, vilket naturligtvis gjorde att den då tog längre tid och var omständligare i Mölndal. Men grundprocessen, grundtanket, kring hur man tar fram tydliga mål och hur man följer upp dem, den stommen tog vi fram då. Och den består än idag. Sedan har det skett justeringar under vägen men själva grundidén kom därifrån.”

Tidigt anslöt sig ett par andra Göteborgskommuner och en stadsdel i Malmö och först efter söktes stödet från Ungdomsstyrelsen. Pengarna från Ungdomsstyrelsen gick till att driva själva nätverket. Men projektledaren var noga med att det krävs en intern kommunal process innan man kan komma med i nätverket. Och det arbetet står deltagarna själva för. Varje kommun ansöker var för sig hos Ungdomsstyrelsen för att driva sitt egna projekt.

Nätverksstödet från Ungdomsstyrelsen medförde att man kunde genomföra en kompetenskartläggning samt att man kunde bedriva kompetensutveckling både i form av kurser och att personal kunde skickas på externa utbildningar och stora gemensamma träffar med alla anställda på nätverkets olika fritidsgårdar. Stödet gick även till att bearbeta svaren på en enkät som distribuerades till besökarna vid fritidsgårdarna och som 2006 inbringade 1 241 svar. Denna uppföljningsenkät fanns det en person inom Mölndals kommun som arbetade med och som även hon finansierades av stödet från Ungdomsstyrelsen.

Nätverket fanns alltså redan innan Ungdomsstyrelsens satsning och bedrev en aktiv verksamhet men det fick en klar skjuts framåt av förebyggande- och främjandesatsningen, inriktningen påverkades dock inte. En viktig devis inom nätverket var: Tydliga mål ger en tydligare yrkesroll. Detta underlättade även samarbete med andra kommunala förvaltningar eftersom en viktig förutsättning för samverkan är att känna till andras roller i relation till sin egen. Inom nätverket var det dock enbart kultur- och fritidsförvaltningar som samverkade. Det fanns inte heller några medlemmar från föreningslivet. En annan viktig fördel som kvalitetsarbetet medfört är att det givit fritidsgårdsverksamheten en annan trovärdighet inom den politiska ledningen. När jag frågade om kvalitetsarbetet underlättade i kontakterna med politikerna svarade projektledaren:

”Det vet jag att det gör. Det blev oerhört tydligt att när jag kom till Mölndal och vi införde det här systemet. När jag skulle presentera verksamheten för nämnden och den nya kommundirektören så hade alla väntat sig att jag skulle komma och säga att: ’Vi har så många ungdomar här och de knarkar så förbaskat mycket, det är så synd om dem att vi måste se till att få lite pengar.’ Men det gav en ganska kraftig genklang när jag istället sa att den första tanken var att nu vill vi få fram nya mål och tänka på ett annat sätt kring den här verksamheten. När vi senare presenterade våra resultat och jag kom med de dokument vi hade och sa att: ’Så här hade vi tänkt göra. – Vi uppnådde den här utvecklingen. – Det berodde på det här och det här. – Utifrån det så tycker jag att vi skall göra så här och så här nästa år.’ Det blev lite haksläpp. Man är inte alls van.

Men det har varit ett oerhört positivt gensvar. När jag började i Mölndal så fanns det 18 anställda på avdelningen, varav sju stycken var idrottsplatsarbetare. Det kanske var 11-12 årsarbeten. Idag är det ungefär 27 årsarbeten som fritidsledare inom ungdomsverksamhet.”

Projektledaren trodde att nätverket skulle leva vidare även efter att stödet från Ungdomsstyrelsen fasats ut och hoppades finna finansiering inom till exempel Göteborgsregionen. Samtidigt ansåg han att det mycket är upp till de deltagande kommunerna att finansiera det hela. På denna punkt kände sig Fredrik ganska säker eftersom han menade att projektet funnit en så pass bra avvägning mellan egenfinansiering och stöd utifrån:

”Om man inte behöver lägga någonting själv då är det ingen som tror att det här lever vidare.”

Projektledaren arbetade inte särskilt utåtriktat för att rekrytera nya medlemmar eller hålla koll på vad andra gör eftersom nätverket för tillfället var tillräckligt stort som det var och han upplevde även att de tack vare sin inriktning mot målstyrning var något av en udda fågel i olika sammanhang. Han hade redan tidigare hållit föreläsningar och annat bland annat via Fritidsforum, men såg inte detta som särskilt prioriterat just nu eftersom nätverket för tillfället har fullt upp med sig själva. Kontakter sköts ofta via det egna kontaktnätet som är upparbetat sedan länge.

Nätverkets styrgrupp hade möten ungefär en gång i månaden och då bestämdes huvuddragen för olika insatser. Den huvudsakliga verksamheten kretsar kring de åtta till tio så kallade utvecklingsforum som de höll varje år. Och detta kräver sin planering. Dessutom bedrevs olika mer riktade insatser till exempel om handledarskap och att fungera som ledare i internationellt utbyte. Det fanns även olika undernätverk. Till exempel ett som sysslar med äventyrspedagogik. Jag frågade slutligen om hur han såg på skillnaden mellan förebyggande och främjande för att få lite inblick i hur han ser på själva fritidsgårdsverksamhetens uppdrag:

”Jag tycker att det har varit ett av den här sektorns jätteproblem att man använder en massa ord väldigt sjaskigt. Man gör inte klart för sig vad man menar med dem. För mig finns det en klar skiljelinje mellan ett främjandeperspektiv och ett förebyggandeperspektiv. Jag menar att man kan arbeta främjande och få en förebyggande effekt men inte förebyggande och få en främjande effekt. Alla äpplen är inte päron. Främjande är det man gör som syftar till...att man stärker individen. Medan förebyggande är det som man gör för att hindra individen från att göra någonting som är skadligt för vederbörande. Och jag menar att en sådan här verksamhet måste arbeta främjande om den skall fungera. Den kan inte arbeta förebyggande. Det finns vissa mindre förebyggande insatser som man möjligen kan göra men grundperspektivet i en fritidsverksamhet måste vara främjande om det skall vara effektivt.”

*Projekt i huvudsak inriktade mot utvecklingen av drogfria mötesplatser*

Det var 51 projektledare som uppgav att deras projekt i huvudsak var inriktat mot utvecklingen av drogfria mötesplatser.

*Tabell 25. Var bedrivs projektet (flera kryss)?*

	Procent
I befintliga lokaler	51
I egna lokaler	41
I för målgruppen anpassade lokaler	39
I anslutning till en skola	31
I för ändamålet upprustade lokaler	31
I för ändamålet nybyggda lokaler	4

De flesta av dessa projekt ägde rum i tidigare befintliga lokaler och syftade till att genom ett särskilt gott bemötande av unga i åldrarna 15-20 år nå en äldre åldersgrupp än vad som vanligen utgör fritidsgårdarnas besökare. Man försökte även satsa på särskilda evenemang som skulle locka den äldre målgruppen och en hel del samverkade med föreningslivet. Det var dock mindre vanligt att ändra öppettiderna för att locka äldre ungdomar.

*Tabell 26. Ett mål med stödet till drogfria mötesplatser är att nå åldersgruppen 15-20 år. Har ni använt er av några särskilda strategier för att nå dessa ungdomar?*

	Procent
Ja, ett gott bemötande	53
Ja, satsning på särskilda evenemang	51
Ja, ökat inflytande över verksamheten	45
Ja, samverkan med föreningar	41
Ja, undersökning av dessa grupperns behov och önskemål	33
Ja, personalutbildning	33
Ja, samverkan med annan	25
Ja, förändrade öppettider	24
Ja, på annat sätt	12
Nej	4

Bortfall=0

*Plattform KulturATOM – en ny form av mötesplats för unga*

Mitt andra studiebesök i Göteborg gick till Plattform KulturATOM som är ett exempel på hur man med projektstöd från Ungdomsstyrelsen försökte utnyttja befintliga lokaler på ett nytt och annorlunda sätt. KulturATOM är ett resultat av Göteborgs ungdomssatsning som inleddes några år efter den stora branden 1998 i Makedoniska föreningens uthyrda lokal. Av de cirka 400 ungdomar som fanns i den trånga lokalen skadades närmare 200 och 63 dog.

Tidigt 2006 sökte KulturATOM ett stort stöd från Ungdomsstyrelsen för att utveckla flera delar av verksamheten men de fick vid detta tillfälle enbart stöd för delar av det de sökte för. Bland annat en verksamhet som riktades till unga som saknade arbete, som inte studerade eller gick på praktik. Ungdomarna rekryterades via Ungdomscentret i Angered som var ett samarbete mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen. När jag var på mitt studiebesök i september 2007 hade verksamheten inte ännu riktigt hunnit ta fart och därtills hade enbart en grupp om sju killar och tjejer tagit del av verksamheten. Under 2008 fick verksamheten nytt och utökat stöd men tyvärr visade den utvärdering som kom under sommaren 2008 på stora problem med verksamheten, mycket på grund av svårigheter att samarbeta med socialtjänsten.

Mötesplatsen KulturATOM ligger centralt i samma hus som Angered's gymnasium men har egna mycket fina och nyinredda lokaler med många rum för olika typer av kulturaktiviteter. Tonvikten ligger vid hiphop, dans och teater. I entrén finns dessutom ett litet café. Verksamheten kretsar kring de olika gruppaktiviteterna. Det är inte ett ställe man bara sitter och hänger på. Medlemskapet kostar 150 kronor per år och ger tillgång till gratis aktiviteter vilket gjort att KulturATOM lockar ungdomar från hela Göteborgsområdet. Den intervjuade projektledaren uppskattade att ungefär hälften kom från Angered och hälften utifrån.

Genom Plattform KulturATOM kunde man utnyttja lokalerna även dagtid och man samarbetade även med skolan i olika kurser. Syftet var att stärka deltagarnas motivation, självförtroende och framåtanda. Tanken var även att uppmärksamma deltagarnas på kvällsverksamheten så de så småningom skulle kunna knyta nya kontakter. Den grupp som projektledaren kunde berätta om hade deltagit i cirka tre månaders verksamhet på dagtid tre till fyra gånger i veckan, vilket är ungefär samma längd som Fryshusets Navigatorverksamhet som Plattform KulturATOM hämtade inspiration från.

Plattform KulturATOM samarbetade med Ungdomscentret och Angered's gymnasium och bland annat anordnades under den första omgången en kurs i att hantera kassaskåp eftersom flera deltagare visade ett intresse för butiksarbete i samarbete med skolan. De hade även haft kontakt med en ungdomscoach som hjälpte deltagarna att skriva en CV och liknande jobbförberedande utbildningar. Men det kanske största jobbet var enligt vad Paulina berättade att förmå deltagarna att komma upp på morgnarna och övertala dem att komma till verksamheten.

När jag frågade vad skillnaden egentligen var mellan Ungdomscentret och Plattform KulturATOM så svarade projektledaren:

”Vi har ju olika uppdrag. De är myndighetspersoner. De har begränsad tid att jobba med ungdomarna./.../ De har inga möjligheter att starta gruppverksamheter och de har inga möjligheter att jobba med utgångspunkt från det friska i ungdomarna utan de jobbar ju ändå från ett problemperspektiv./.../Vi har tid att ge dem. Vi kan hitta på saker som går utanför det här huset. Det kan inte riktigt de göra.”

Jag bad projektledaren att exemplifiera genom att beskriva hur de tog emot ungdomarna:

”Vi säger ’–Ni har en slags situation just nu. – Men vi glömmer bort det för en stund. Och tänker på det som ni kan göra och det som ni vill göra.’ ... Det är första gången någon struntar i att fråga vad deras problem är. I stället får de prata om vad de önskar och vad de vill och det sitter långt inne för dem. Bara det är ju ett bevis för att de inte fått berätta det särskilt mycket på senaste tiden.”

### *Har de stora planer eller?*

”Det har de inte. Ytterst sällan kommer det något som är helt ’hej vilt’. Oftast är de mycket tillbakadragna och fast i sin situation. Men för det mesta när man från början frågar: ’ – Vad skulle du vilja göra?’ Så svarar de att de inte vet. Men efterhand som man bygger upp en tillit och när de vet att det är OK att vilja saker, att ha drömmar och så. Då kommer det ändå. Då har de ju ändå idéer. Men det är ganska realistiska saker.”

Deltagarna var tvungna att komma till verksamheten eftersom de fick försörjningsstöd och deltagandet ingick då i deras behandlingsplan. Problemet med detta var dock enligt projektledaren inte så mycket själva tvånget. Det verkade ungdomarna faktiskt inte tänka så mycket på, utan att förhållandena var så pass olika för olika individer beroende på vilken socialsekreterare de hade. En del tog väldigt hårt på närvaron och andra inte vilket ledde till en del diskussioner bland ungdomarna. Projektledaren skötte inte kopplingen till försörjningsstödet men rapporterade om deltagarna inte dök upp. När jag frågade kring det kontroversiella med att syssla med tvångsverksamhet inom ramen för en fritidsverksamhet uppgav hon att hon först var mycket tveksam till det hela, men att erfarenheterna visade att det inte var något större problem:

”Jag hade inte velat det från början. Jag ville att allting skulle vara frivilligt och att deras intresse byggde på frivillighet. Men jag märkte också att det ändå gör det eftersom det var frivilligt för dem att börja här. När de väl var här så var deras ekonomiska stöd beroende av att de kom hit. Men det struntade de i. De kom hit om de ville. Det var ändå upp till mig att göra det tillräckligt intressant och lockande för dem, för att de skulle komma hit/.../Jag vet inte om det är det att de har svårt att se kopplingen – kommer jag inte så får jag inga pengar- eller om det var för att det kvittade dem.”

Dessutom jobbade projektledaren med ungdomar som gjorde sin samhällstjänst vid KulturATOM och som alltså i ännu högre grad var där under tvång. De gjorde sammanlagt 60 timmar genom att delta två timmar på kvällstid i veckan. Tillsammans innebär det alltså 30 veckors deltagande vilket är en mycket lång period. Dessa ungdomar var mellan 15 och 18 år och gick i skolan på dagarna och fick som påföljd för olika brott de begått ägna en del av sin kvällstid åt att göra samhällstjänst vid en mötesplats dit unga annars söker sig frivilligt från hela Göteborg. När jag frågade hur hon uppfattade situationen svarade hon:

”De här ungdomarna behöver en vettig verksamhet och vi kan erbjuda det. Det är det som är vår drivkraft. Sedan att det sker under omständigheter som går emot det vad fritid egentligen är, det är ju lite komplicerat när man börjar fundera på det på det viset. Men samtidigt så är vi ganska överens om att fritidsektorn roll måste ha en större betydelse, att man måste ta fritid på större allvar. Fritid är lika viktigt som skolan och familjen. För många ungdomar är det en avgörande del. Och eftersom det är så och det behövs att vi går in i de här delarna så gör vi det. Sedan måste vi vara tydliga med vad som är myndighetsuppgifter och vad som är frivilligt. Men ser vi ett behov så kan vi inte blunda för det.”

Projektledaren sa att hon rapporterade närvaron varje vecka till socialtjänsten. Ungdomarna som gjorde samhällstjänst fick vara borta högst tre gånger oanmält annars gick ärendet vidare till åklagaren. Detta var mycket tydligt för alla parter och deltagarna var mycket medvetna om systemet.

Jag avslutade genom att fråga vad projektledaren ville lyfta fram som de viktigaste resultaten från projektet:



”Det viktiga är att vi har nått ungdomar som vi inte annars skulle ha nått. Det känns som att det har hänt någonting positivt för en stor del av dem åtminstone./.../Jag tror också att projektet Plattform KulturATOM kommer att finnas kvar i framtiden för att det fyller ett behov som finns och som syns allt mer och mer. Man blundar inte längre för att det finns ungdomar som mår piss och som inte går ut från sin lägenhet. På något sätt måste man kunna nå dem och locka dem tillbaka till livet, eller vad man skall säga. Jag ser det verkligen så. De lever inte som andra människor, de är vakna på natten och sover på dagen. Var kan man börja då?”

Tyvärr visade utvärderingen av det förnyade stöd som verksamheten fick att samarbetet med Ungdomsscentret inte fungerade och att verksamheten därför fick läggas ner på grund av svårigheter att rekrytera ungdomar. Verksamheten med ungdomar som gör sin samhällstjänst har dock fungerat bättre och tycks utvecklas vidare.

*Projekt i huvudsak inriktade mot utvecklingen av ideella organisationers ungdomsverksamheter*

Av de 52 projektledare som uppgav att deras projekt i huvudsak var inriktat mot utveckling av ideella organisationers verksamhet så höll nästan samtliga med om att verksamheten leds av eldsjälar, många menade också att de hade egna yrkeserfarenheter från tidigare ungdomsverksamhet och verksamhet bland utsatta grupper och att verksamheten präglades av stort ungdomsinflytande. Under hälften menade dock att stödet från Ungdomsstyrelsen gick till att utveckla och följa upp tidigare befintlig verksamhet.

*Tabell 27. Andelar som instämmer i följande påståenden:*

	Instämmer (%)	Vet ej (%)	Bortfall (antal)
Verksamheten leds av eldsjälar	96	2	(4)
Vi har egna yrkeserfarenheter från tidigare verksamhet	92	0	(3)
Vi har tidigare erfarenhet från ideellt arbete bland utsatta grupper	92	0	(3)
Verksamheten präglas av stort ungdomsinflytande	90	2	(4)
Verksamheten leds av yrkeskunniga ungdomsarbetare	84	2	(3)
Vi använder oss av beprövade arbetsmetoder	81	2	(4)
Verksamheten innebär nya arbetsmetoder där tidigare erfarenheter saknas	80	3	(3)
Stödet från Ungdomsstyrelsen går till att utjämna könsskillnader	77	2	(4)
Verksamheten drivs av unga själva	69	0	(4)
Stödet från Ungdomsstyrelsen går till att utveckla och följa upp tidigare befintlig verksamhet	43	2	(3)

*Mångfald i scouterna*

Mitt sista studiebesök under hösten 2007 gick till Svenska scoutrådet. Scoutrådet är en paraplyorganisation för de fem olika scoutförbunden i Sverige och fick stöd från förebyggande och främjandesatsningen för att försöka bredda rekryteringen i olika socialt utsatta områden. Målet var att starta och stötta bildandet av nya scoutkårer i Hyllie (Malmö), Norra Järva (Stockholm) och stötta fem nyligen startade kårer i ett par olika bostadsområden i Göteborg. I

Stockholm var det vid tiden för intervjun också på gång att stötta kårer i Fisksätra och starta en ny kår i Trångsund/Skogås.

Scouterna består i Sverige av fem olika förbund som sammantaget utgör en välkänd organisation med en lång historia i många olika länder. I Sverige finns cirka 100 000 medlemmar i olika åldrar. Eftersom nyrekryteringen minskat de senaste åren är målet nu att fördubbla antalet medlemmar till 2015 och att öka mångfalden inom verksamheten för att kunna spegla det moderna svenska samhället:

”Vi skall se till att rekrytering sker i alla samhällsgrupper. Och den skall vara särskilt tydlig i etniska, religiösa och sociala grupper där vi i dag är svaga. Vi har funnits i hundra år och om vi ska finnas i hundra år till så måste vi spegla samhället och möta barns och ungas behov.”

Den intervjuade projektledaren upplever att det finns en ganska stor probleminsikt inom scoutrörelsen just nu på grund av medlemsrasen och att man måste förnya sig för att kunna rekrytera nya medlemmar. Projektet är därför starkt inriktat på att finna nya metoder att rekrytera medlemmar från olika socialt utsatta bostadsområden. Scoutrådet är med och startar nya kårer och försöker även stötta dem så att de kan leva vidare själva. De försöker också analysera tidigare erfarenheter från lyckade och mindre lyckade starter av nya kårer. En erfarenhet är att den lokala förankringen är en framgångsfaktor och att det gäller att få med sig vissa nyckelaktörer som till exempel skolan, fritidsgårdar, fältare och andra för att nå ut till barnen redan i sjuårsåldern, den ålder då den största nyrekryteringen sker. Ofta finns det ett stort intresse bland barnen eftersom det råder en stor brist på fritidssysselsättningar i dessa områden. Projektledaren hoppas nu att scouterna ska bli lika lättillgängligt som fotboll som finns nästan överallt. Det finns därför även planer på att pröva att driva en ambulerande scoutkår som använder en minibuss för att åka runt till fritidsgårdar i Göteborg och erbjuda scouting till besökarna istället för att de ska komma till en otillgänglig scoutstuga. Men det finns också en insikt om att scouting kan te sig väl kostsamt med all friluftsutrustning som kommit att bli en förutsättning inom många kårers verksamhet.

Även om det viktigaste sättet att nå nya medlemmar har varit att bidra till nystart av kårer i olika bostadsområden där det tidigare saknats så har det också ingått en viss förnyelse av själva verksamhetens innehåll:

”Många är fortfarande kvar med att det viktiga/.../är vad du lär dig. Och det försöker vi jobba med att få dem att ändra./.../Det som är viktigt i scouterna är inte vad vi gör utan varför vi gör saker och ting.”

Projektledaren lyfter istället fram att scouterna lär ut ledarskap, vilket även intresserar sponsorer inom näringslivet:

”Vi tycker att vi är bra på ledarskap. Vi utbildar unga människor i ledarskap. Och det tycker vi att vi är unika med. Dels får man gå utbildningen men sedan får man också prova på att själv leda den lilla patrullen från det att man är åtta nio år. Men barn och ungdomar får också gå olika utbildningar och praktisera som ledare för yngre barn.”

Även kung Carl Gustaf är en hängiven scout och har varit mycket engagerad bland annat i projektet i Norra Järva men även genom att han har startat stiftelsen Ungt ledarskap som håller en nationell ledarskapsutbildning för unga scouter som träffas vid fyra tillfällen per termin. Två utbildningsplatser är viktiga för personer från mångfaldsprojektet. Deltagarna är 20-25 år och ska ha någon tidigare ledarskapsutbildning från till exempel scouterna eller annanstans. Deltagandet

är ideellt men det finns stipendier på cirka 250 000 kronor som kungen delar ut för gott ledarskap. Pengarna kan stipendiaten använda för att utveckla sitt ledarskap.

Projektledaren är lärare i grunden och projektanställd vid scoutrådet för att jobba med att bredda rekryteringen. Hon har själv ingen bakgrund som scout utan hon jobbade tidigare med föreningen Skolor mot rasism. Hela scoutrådets verksamhet drivs med projektstöd från olika håll där framförallt näringslivet och privata finansärer är viktiga. Stödet från Ungdomsstyrelsen var mer villkorat än vanligt, de var mycket noga med att stöd inte skulle gå till vad som kunde betraktas som ordinarie verksamhet såsom olika reguljära rekryteringskampanjer, läger och liknande. Verksamheten kan av denna anledning ibland bli lite haltande eftersom det ofta är så att det är lättare att få stöd för verksamhet som ligger lite vid sidan om. Dessa regler upplever Sara som lite godtyckliga eftersom verksamheten inte kan sägas utgöra ordinarie verksamhet i de bostadsområden som är aktuella eftersom det inte tidigare funnits någon scoutverksamhet där alls.

Vid intervjutillfället i november 2007 hade projektet just fått pengar för ytterligare ett års verksamhet vilket bland annat ska gå till den ambulerande scoutbussen och ett äventyrläger. Projektet i Hyllie håller på att fasas ut och förmodligen startas en ny kår i centrala Malmö. De två kårerna i Rosengård ska stöttas fortsatt.

Projektledaren är mycket nöjd med kontakterna med Ungdomsstyrelsen och framförallt upplever hon att det är bra att de lyfts fram vid olika konferenser och liknande eftersom de på så sätt syns bland viktiga aktörer. Det har också varit bra att man vid sådana tillfällen tvingas formulera sig om vad man vill och på så sätt tänka igenom vad man håller på med och strävar efter.

#### *Sammanfattning – Förebyggande och främjande ungdomsprojekt*

En dryg tredjedel av de projektledare som besvarade enkäten var verksamma inom den ideella sektorn. En knapp tredjedel jobbade inom kommunens kultur- eller fritidsförvaltning och enbart en av tio inom ett av de regionala kommunförbunden som tillhör dem som fått de största stöden inom satsningen. Resultaten bör tolkas i ljuset av detta. Enkätsvaren återspeglar de mindre projektens verksamhet bättre än de större eftersom de mindre projekten är fler till antalet. Särskilt inom kompetensutvecklingsprojekten märks det en stor spridning i storlek. En tredjedel nådde över 200 deltagare medan en annan tredjedel färre än 50. Kommunförbunden sysslade nästan uteslutande med kvalitets- och kompetensutveckling men det var det samtidigt fler än de som gjorde. Det var vanligast att man uppfattade sitt projekt som i huvudsak inriktat mot kvalitets- och kompetensutveckling. De flesta projekten ägde rum utanför storstadsområdena även om många också ägde rum i Stockholm. I Malmö var det mycket få projekt, i Göteborg något fler men det var fler som ägde rum i glesbygden eller utspritt över hela landet. Mycket få projekt startades på initiativ av ungdomar. Satsningen drevs framförallt av personer som jobbar mer övergripande med ungdomsfrågor inom kommunen och framförallt försökte man att utveckla det främjande arbetet. Utvecklingen av de ideella organisationernas verksamheter hade oftare en inriktning mot socialt utanförskap, integration och särskilt utsatta bostadsområden än övriga projekt men överhuvudtaget var det få projekt som menade att de särskilt inriktades mot olika uttalade problem som missbruk, kriminalitet eller arbetslöshet. Enkätresultaten indikerar att samverkan var ett viktigt mål för arbetet men att betydligt färre upplevde projektet som ett led i utvecklingen av en kunskapsbaserad ungdomspolitik. Projekten utvärderade ofta sig själva men mycket få utnyttjade kommunens FoU-enhet.

Kvalitets- och kompetensutvecklingsprojekten involverade framförallt fritidsgårdarnas verksamheter och riktade sig oftast till dem som jobbade direkt med ungdomarna. Det vanliga var att dessa projekt satsade på särskilda utbildningar, seminarier, konferenser och

nätverksbyggande bland ungdomsarbetare. Det var mindre vanligt med bland annat utvärderingar av specifika åtgärder, förbättringar av dokumentationsverksamhet och kartläggningar av utbud för unga. Mycket få kvalitetsutvecklingsprojekt hade följt några etablerade mallar eller riktlinjer för sitt arbete. Däremot hade man inriktat sig på att formulera mål och rutiner för att följa upp verksamheten. Studiebesöket i Kalmar visade hur ett av de större kompetensutvecklingsprojekten bedrev sin verksamhet och mycket tycktes stämma överens med enkätresultaten. I Kalmar riktades projektet nästan uteslutande till fritidsgårdspersonal och till stor del handlade det om att skapa nätverk. Samarbetet med högskolan var dock lite speciellt för Kalmarregionen. Även om de flesta satsat på särskilda utbildningar så har det nog mestadels skett på andra sätt. Enligt enkätsvaren är det Göteborgsbaserade kvalitetsutvecklingsnätverket också ganska speciellt eftersom de har utvecklat egna mallar och riktlinjer för kvalitetsutveckling vilket inte återspeglas fullt ut i enkätsvaren. Där märks framförallt andra som inte tycks ha kommit lika långt i sitt kvalitetsarbete. Göteborgsnätverket är mer typiska i och med att de nästan uteslutande sysslade med fritidsgårdarnas verksamhet.

De drogfria mötesplatserna riktades oftare än andra projekt till dem i gymnasieåldern, men lika ofta till dem i högstadietåldern. Framförallt försökte man bemöta de äldre ungdomarna på ett bättre sätt, men man satsade även på särskilda evenemang, ökat inflytande och samverkan med föreningar. Plattform KulturATOM, som jag besökte var nog en mycket speciell mötesplats både med sin inriktning mot unga utan känd sysselsättning och dem som gör samhällstjänst. Kännetecknande för verksamheten var att de försökte använda sig av ett främjande angreppssätt gentemot ungdomar som deltog mer eller mindre mot sin vilja och som inte heller var vana vid ett sådant bemötande. Det främjande angreppssättet stämmer överens med enkätsvaren men det är nog inte så vanligt att deltagarna är tvingade att komma till andra mötesplatser. Att verksamheten riktades till en äldre åldersgrupp än som vanligen besöker fritidsgårdarna stämde även det överens med enkätsvaren från andra drogfria mötesplatser.

De projekt som i huvudsak inriktades mot utveckling av ideella organisationers verksamhet menade nästan allihop att verksamheten leddes av eldsjälur med egna yrkeserfarenheter från både ideellt arbete, ungdomsverksamhet och arbete bland utsatta grupper. Dessutom präglades verksamheten av stort ungdomsinflytande. Däremot var det färre som menade att stödet från Ungdomsstyrelsen gick till att följa upp befintlig verksamhet. Intervjun vid Svenska scoutrådet visade en ganska tydlig inriktning mot socialt utsatta bostadsområden och att verksamheten var mycket beroende av ideella insatser men samtidigt leddes av professionella anställda inom rådet. På dessa sätt stämmer intervjun överens med enkätsvaren eftersom flera av de projekt som inriktades mot utveckling av ideell verksamhet fokuserade på särskilt utsatta områden och leddes av eldsjälur och personer med egen yrkeserfarenhet från området.

Studiebesöken gav även lite fylligare information om ett litet urval av några projekt med olika inriktningar. Besöket i Kalmar visade att de visserligen inte aktivt deltog i utformandet av förebyggande- och främjandesatsningen men i och med att de redan hade en regional organisation som delvis var inriktad mot ungdomsfrågor så var de tidigt med när satsningen inleddes och de har under perioden kunnat utveckla sin verksamhet med stöd av Ungdomsstyrelsen. Intervjuerna i Kalmar visade även att de gick tillväga på samma sätt som Ungdomsstyrelsen när de skulle avgränsa sitt projekt och utforma sin verksamhet. De genomförde, liksom flera andra regionala kommunförbund, en tidig inventering av kompetensutvecklingsbehoven och då lät de helt enkelt de olika fritidsledarna och andra berörda avgöra vilka behov de hade och vad som utgjorde goda exempel på verksamhet. Resultatet kan säkert bli bra ibland men studiebesöket visade även att tolkningarna av vad som utgör utsatthet ibland blir mycket vida. Projektledaren efterfrågade även själv en tydligare nationell styrning eller inriktning av olika satsningar. Hon såg ingen fara i att ganska tydligt peka ut vad just den aktuella

satsningen skulle ägnas åt. Hon uppfattade ändå att det fanns goda möjligheter att anpassa projektet lokalt.

Det är svårt att avgöra vad som gick snett i den utbildningsserie som genomfördes i samarbete med Kalmar högskola. Var det en för stark kulturkrock? För mycket tekniska lösningar? För stor personalomsättning? Eller var det något fel på kursinnehållet? Troligen var en viktig anledning till de många avhoppet att många inte räknade med en så hög studietakt och inte heller fick tillräckligt med tid avsatt av sin arbetsgivare. Men på vissa orter tycks det ha fungerat bättre. Inför framtiden bör man lära både av misstagen och vad man gjort rätt på de orter där fler genomgått hela kursen. Alla studiebesöken illustrerade hur svårt det är att avgränsa viss verksamhet och säga att dessa delar tillhör projektet och andra inte. Båda verksamheterna i Göteborg och framförallt KulturATOM hade till exempel starka kopplingar till den ungdomssatsning som inleddes i Göteborg efter den stora branden i en överbefolkad föreningslokal 1998. Förebyggande- och främjandesatsningen kan stimulera vissa delar av verksamheten och vidga ambitionerna. Särskilt i fallet med kvalitetsutvecklingsnätverket tycks stödet ha fungerat väl. Stödet användes där för att utveckla en verksamhet som redan funnit sina former och som inte tycks alltför beroende av fortsatt ekonomiskt stöd för att leva vidare.

Scoutrådets projekt hade tillsammans med Plattform kulturATOM den tydligast uttalade inriktningen mot social utsatthet och boende i socialt utsatta områden. Scoutrådet menade också att detta delvis berodde på ren självbevarelsedrift. De måste nå nya grupper om de ska kunna spegla samhället och öka medlemstalen. När man riktar sig så pass tydligt mot utsatta grupper uppstår ofta diskussioner om hur det ska gå till. Bör mer privilegierade grupper stå tillbaka för att släppa fram utsatta grupper? Riskerar man inte att stigmatisera utsatta grupper genom att särbehandla dem? Denna typ av frågor tycks enligt vad jag kan se ha legat mer eller mindre outtalade inom hela förebyggande- och främjandesatsningen men inte bearbetats tillräckligt för att vägleda de olika projekten.

## 6. Diskussion

Förebyggande- och främjandesatsningen hade likt många andra större och komplexa insatser en otydlig början och ett ännu mindre distinkt slut. Insatser av denna typ formas, sprids och tar sig olika uttryck beroende på från vilken synvinkel de betraktas. Förebyggande- och främjandesatsningen utvecklades efter hand som den genomfördes. Den statsvetenskapliga forskningen om styrning och implementering inom den tredje generationens politikområden utgör försök att teoretisera kring olika svårigheter som uppstår i det senmoderna samhället där fler intressenter är inblandade och politiken går på tvärs mot myndigheternas sektorsindelade vardagsgöromål. Eftersom välfärdssystemen och myndigheternas ansvarsområden har utvecklats under lång tid finns det en inneboende tröghet som man måste vara medveten om och kunna hantera om man vill reformera verksamheten. Ungdomspolitik utgör ett gott exempel på tredje generationens politikområde där nyare former av mer interaktiv styrning, eller governance, har större betydelse. Ungdomspolitik står därför också inför samma problem som andra liknande politikområden. Styrningsvägarna blir otydligare, olika intressenters roller blandas lättare samman och det finns större risker för olika målkonflikter. Förhoppningen är att de nya styrningsmodellerna ska leda till en vitalisering av politiken genom att ta tillvara lokalt engagemang och involvera dem som närmast berörs av åtgärderna. Tanken är att de närmast berörda vet bäst vad som fungerar, vad man bör satsa på och vad som bör undvikas.

Utvärderingen av förebyggande- och främjandesatsningen visade att regeringens ursprungliga styrningsambitioner dämpades i kontakten med Ungdomsstyrelsen och andra intressenter. Inriktningen mot kvalitetsutveckling tonades ned och inriktningen mot särskilda riskmiljöer likaså. Detta kan enligt den modell som tidigare skisserades (tabell 3) antingen bero på bristande möjligheter att styra satsningen eller på bristande vilja att göra så. Staten har inga sanktionsmöjligheter eller särskild lagstiftning att återropa inom detta område och blir därför mer beroende av att kunna argumentera för sin sak samtidigt som man delar ut stöd och bidrag.

Förebyggande- och främjandesatsningen nämndes för första gången 2004 i den dåvarande socialdemokratiska regeringens ungdomspolitiska proposition. Ungdomskullarna växte, fritiden ansågs ha en allt större betydelse för ungas uppväxtvillkor och unga utan meningsfull sysselsättning riskerade att marginaliseras. När finansieringen löste sig i och med fördelningen av förvarspengarna så formulerades uppdraget till Ungdomsstyrelsen att under två år fördela 125 miljoner kronor till kommuner och ideella organisationer som bedrev förebyggande och främjande ungdomsarbete.

Kommunernas fritidsgårdar hade kritiserats och utbildningen av fritidsledare likaså. Risken fanns att gårdsbesökarna lärde av varandra hur man gör olika brott och att fritidsledarna inte förmådde att bryta olika negativa utvecklingsprocesser. Dessutom fanns det alltfler med olika bakgrunder som både professionellt och ideellt arbetade med ungdomars fritid. Det var dessa ungdomsarbetare, fritidsledare och andra, som på olika vis sysslade med förebyggande och främjande ungdomsarbete, som i och med satsningen skulle samlas och kvaliteten på deras insatser skulle utvecklas.

Detta var den största satsningen som Ungdomsstyrelsen fått i uppdrag att genomföra. Regeringen lade ett stort ansvar på myndigheten att förankra satsningen bland olika intressenter och planera dess utformning mer i detalj. Ungdomsstyrelsen bjöd bland andra in Sveriges kommuner och landsting, ett antal myndigheter och andra intressenter till olika möten för att planera arbetet. I planeringsprocessen förändrades målen för satsningen och i den här utvärderingen har jag försökt analysera huvuddragen i denna utveckling.

På ett övergripande plan var avsikten med insatsen att bidra till att minska socialt utanförskap bland ungdomar. Men även om fritiden fått ökad betydelse för ungas uppväxt så hänger socialt utanförskap samman med många andra faktorer. Satsningen hade därför vunnit på en noggrannare inledande analys av fritidspolitikens förhållande till andra politikområden och ungdomspolitikerna i stort. En sådan analys borde även ha omfattat vilka begränsningar det finns i möjligheten att minska socialt utanförskap med hjälp av insatser inom fritidsområdet. Staten kan ha anledning att stödja och uppmuntra olika aktiviteter som ungdomar väljer att engagera sig i på sin fritid därför att det har som positiv bieffekt att deltagandet förebygger olika problem och främjar en positiv utveckling. Men i huvudsak bygger fritidssysselsättningar på intresse och frivillighet från deltagarnas sida, annars är det fråga om något annat. Det kan också finnas anledning för staten att försvåra eller till och med förbjuda andra fritidsaktiviteter därför att de medför en negativ utveckling, även om detta inte är lika vanligt. Det behövs dock en tydligare diskussion om hur långt staten kan och bör gå i sina ambitioner att förebygga och främja. Någonstans finns det en gräns där målrationaliteten motverkar sig själv. Ungdomar som spelar fotboll, deltar i scouterna eller går till fritidsgården gör det oftast av andra skäl än de som diskuterats inom denna satsning. Och det är dessa skäl som självklart präglar verksamheterna allra mest. En annan aspekt som kunde ha fått mer uppmärksamhet inom satsningen är olika jämlikhetssträvanden eller fördelningsaspekter. Det finns vissa undantag, som bland annat i Ungdomsstyrelsens bedömningsmall där en av punkterna handlar om jämställdhet mellan könen. Men överlag märks olika socioekonomiska skillnader eller skillnader mellan infödda svenskar och invandrare väldigt lite i diskussionerna om fritidssysselsättningar och tillgång till olika aktivitetsformer. Scouterna utgör vad jag kan se snarast ett undantag med sin tydligt riktade satsning för att nå andra grupper än de som traditionellt engagerar sig i verksamheten. Men överlag tycks det vara ganska lite fördelningspolitiska diskussioner.

Det är kommunerna som själva avgör vilka satsningar de ska göra inom fritidsområdet. Staten har nästan helt och hållet överlämnat ansvaret till den lokala nivån och till den ideella sektorn. Om regeringen ändå vill genomföra en satsning som denna inom fritidsområdet så måste det därför handla om ganska precisa och avgränsade åtgärder för att inte störa den kommunala planeringen alltför mycket och för att satsningen inte helt ska slukas av den ordinarie verksamhetens olika prioriteringar. Regeringen försökte inledningsvis avgränsa förebyggande- och främjandesatsningen till att gälla verksamhet i utsatta bostadsområden där ungdomar löpte särskilt stor risk att hamna i problem. Denna ambition omformulerades under planeringens gång och framstod efterhand som mindre central. Satsningen hade antagligen sett helt annorlunda ut om detta varit en prioritering som genomsyrat verksamheten. Man hade kanske försökt att avgränsa och precisera vilka bostadsområden det kunde vara fråga om, utvecklat tydliga kriterier för att bedöma ansökningar och försökt att bedriva mer riktad informationsverksamhet i just dessa områden. Den omorientering som ägde rum skedde mycket tidigt i satsningen och i öppen dialog. Ungdomsstyrelsen och även Sveriges kommuner och landsting menade att satsningen måste vidgas för att få bäst effekt. De ville hellre satsa brett inom fritidssektorn än genomföra punktinsatser i snävt avgränsade bostadsområden. Tolkningen av vad som utgjorde utsatthet överlämnades i stor utsträckning till de olika sökande projekten. Ungdomsstyrelsen försökte kringgå den på vissa håll utbredda projektröttheten genom att betona långsiktighet, satsa på pågående verksamheter och på projekt med särskilt goda förutsättningar att utvecklas vidare efter stödperioden.

Ungdomsstyrelsen formulerade mål för satsningen som skulle vara bättre anpassade för att följa upp verksamheterna. I förlängningen var tanken att om man bara kunde bidra till att dessa målsättningar uppfylldes så skulle det i sin tur leda till ett minskat socialt utanförskap. Fler kommuner skulle enligt Ungdomsstyrelsens målsättningar utveckla kvalitets- och

kompetensarbete inom förebyggande och främjande ungdomsarbete. Nya metoder skulle prövas för att nå gruppen 15-20 år. Arbetet med kvalitetsutveckling skulle stärkas i öppen ungdomsverksamhet. Fler kommuner och ideella organisationer skulle stärka sin kunskap om förebyggande och främjande ungdomsarbete. Fler kommuner skulle utveckla samverkan mellan kommuner och mellan kommun, föreningsliv och andra lokala aktörer kring förebyggande och främjande ungdomsarbete. Fler kommuner och föreningar skulle utveckla strategier och metoder för att möjliggöra ungas inflytande inom förebyggande och främjande ungdomsverksamhet.

I utvärderingen har den process som inleddes i och med regeringens proposition följts, hur målen utvecklats, hur olika intressenter resonerat och vilka avgörande vägval som gjorts. Processen pågår fortfarande och även om Ungdomsstyrelsen inte längre delar ut stöd så förväntas resultaten från satsningen att utvecklas vidare. Ungdomsstyrelsens fortbildning är avslutad men det är först efter avslutad utbildning som deltagarna kan använda sina kunskaper och kontakter på hemmaplan. Många olika skrifter har kommit ut och flera är på väg. Ungdomsstyrelsen har en fortsatt viktig roll att via informationsverksamhet sprida den kunskap om förebyggande och främjande ungdomsarbete som samlats in på lokal nivå.

Samarbetet med ett antal regionala kommunförbund blev viktigt för förebyggande och främjandesatsningen. De regionala kommunförbunden bjöds tidigt in till planeringsmöten och förhoppningen var att de skulle ha goda möjligheter att arbeta för att ungdomsfrågorna skulle få ökad lokalpolitisk synlighet, de kunde stimulera nätverk mellan ungdomsarbetare, förmedla kunskaper och bidra med FoU-verksamhet för att stärka kompetens- och kvalitetsarbetet. Översikten över alla inkomna ansökningar visade att de flesta ansökningarna om stöd kom från ideella organisationer, att de oftare sökte för mindre projekt, oftare fick avslag men ändå var flest i en sammanräkning av antalet projekt som verkligen fick stöd. De regionala kommunförbunden var antalsmässigt inte så många men de fick bifall på nästan alla sina ansökningar och de fick ofta relativt stora belopp för stora projekt. Störst chans att få stöd hade ansökningar om kompetens- och kvalitetsutveckling. Den bedömningsmall som Ungdomsstyrelsen använde sig av visade sig fungera dåligt för att analysera vilka som fick stöd eller inte. Analyserna visade inte några skillnader beroende på om ansökan fick höga eller låga poäng enligt bedömningsmallen.

Den enkät som skickades ut till projektledarna speglade de många mindre projektens verksamhet bättre än de större kompetens- och kvalitetsutvecklingsprojekt som ofta leddes av de regionala kommunförbunden och olika nätverk. Enkäten visade att skolan, sannolikt den personal som arbetar med ungas fritid inom ramen för skolverksamheten, var den vanligaste samarbetspartnern inom samtliga typer av projekt. Idrottsföreningar var en vanlig samarbetspartner bland dem som arbetade med drogfria mötesplatser och utveckling av ideella organisationers verksamhet. Enkäten visade även att de flesta projekten bedrevs i olika mellanstora städer runt om i landet och att det inte var helt ovanligt att projekt bedrevs i glesbygden. I Malmö bedrevs det mycket få projekt. Projekten initierades framförallt av personer som jobbade mer övergripande med ungdomsfrågor inom kommunen och framförallt försökte man att utveckla det främjande arbetet. Utvecklingen av de ideella organisationernas verksamheter hade en tydligare inriktning mot olika sociala problem och utsatta bostadsområden men överlag var det mycket få projekt som menade att de särskilt inriktades mot att förebygga problem som missbruk, kriminalitet eller arbetslöshet. Enkäten visade att samverkan var ett mycket viktigt mål för arbetet och att färre projektledare upplevde verksamheten som ett led i utvecklingen av en kunskapsbaserad ungdomspolitik. Mycket få utnyttjade kommunens FoU-enhet och det var inte så vanligt inom kompetens- och kvalitetsutvecklingsprojekten med utvärderingar av specifika åtgärder, förbättringar av dokumentationsverksamhet och kartläggningar av utbud för unga. Mycket få projekt hade följt några etablerade mallar eller riktlinjer för sitt kvalitetsutvecklingsarbete. De drogfria mötesplatserna riktades, som avsikten var, mot något äldre ungdomar än andra projekt.



Studiebesöket till kompetensutvecklingsprojektet i Kalmar visade att verksamheten så gott som uteslutande riktades till fritidsgårdspersonal och att en viktig del var att skapa nätverk. Dessa inriktningar överensstämmer väl med svaren från liknande projekt i enkäten. Besöket hos Svenska scoutrådet visade att de riktade sitt projekt ganska tydligt mot socialt utsatta bostadsområden vilket även det stämmer med resultaten från enkäten. Alla fyra studiebesöken illustrerade hur förebyggande och främjandesatsningens utformning påverkades av den omgivning som den implementerades i. Satsningen avsåg att stärka redan befintliga verksamheter och formades i stor omfattning av de lokala förutsättningarna. I Kalmar byggde man vidare på de erfarenheter man hade från tidigare ungdomspolitiskt samarbete med Ungdomsstyrelsen. Scoutrådet kunde utnyttja stödet för att utveckla insatser som redan påbörjats, likaså kunde kvalitetsutvecklingsnätverket i Göteborg utnyttja stödet för att bygga vidare på sina idéer och den besökta mötesplatsen kunde försöka utnyttja de befintliga lokalerna till okonventionell verksamhet för att nå nya ungdomsgrupper.

Utvärderingen visade att Ungdomsstyrelsen försökte verka för att deras mål för satsningen skulle infrias och att uppfyllandet av målsättningarna ofta är starkt beroende av många olika intressenters samlade insatser. Eftersom utvärderingen enbart bygger på ett mätillfälle är det svårt att ge entydiga svar på om saker och ting ökat eller minskat. Därför är det också vanskligt att avgöra i hur stor omfattning kommunerna har utvecklat sitt kvalitets- och kompetensarbete som en följd av satsningen. Men det har helt klart varit ett viktigt inslag i satsningen som helhet. Framförallt tycks kompetensutveckling ha varit det mest centrala inslaget och kanske först och främst med inriktning mot ett främjande arbetssätt. Studiebesöket i Kalmar visade att kompetensutveckling kan vara kostsamt i både tid och resurser och många hade hoppat av den påbörjade högskolekursen. Trots att man hade förberett utbildningen noggrant tycks man ha haft olika uppfattningar om en så grundläggande sak som hur mycket studietid som krävdes. Ungdomsstyrelsens egen fortbildning tycks enligt kursutvärderingarna i huvudsak ha fungerat bra. Hälften av deltagarna arbetade på strategisk nivå och de flesta inom fritids- eller kulturförvaltning. För att nå äldre ungdomar i 15-20-års åldern satsade man inom projekten framförallt på ett gott bemötande och särskilda evenemang. Vissa försökte även ge den äldre målgruppen ett större inflytande över verksamheten och samverka med framförallt idrottsföreningar. Få förändrade öppettiderna eller genomförde mer omfattande utrednings- eller utbildningsinsatser för att nå en äldre åldersgrupp. Arbetet med kvalitetsutveckling har troligen stärkts på många håll men enligt enkätsvaren tycks många inte ha kommit längre än till att formulera mål, riktlinjer och rutiner för uppföljningsarbete. Mycket få följde några mer etablerade metoder i sitt kvalitetsarbete, men samtidigt visade studiebesöket i Göteborg att man där utvecklat metoder för kvalitetsutveckling som fått stor spridning, ett arbete som inte fullt ut återspeglas i enkätsvaren.

Utvärderingsresultaten tyder på att fler kommuner och ideella organisationer har stärkt sin kunskap om förebyggande och kanske framförallt främjande ungdomsarbete. I Ungdomsstyrelsens fortbildning kom de flesta deltagarna från kommunerna. Enbart 11 av 101 deltagare kom från ideella organisationer. Men i enkäten kom över en tredjedel från ideell sektor och även där var kompetensutveckling ett mycket starkt inslag.

Samverkan kom överlag mycket högt när projektledarna själva fick säga vilka målsättningar som uppfyllts inom projektet. Särskilt högt kom det bland dem som inriktade sig på utveckling av ideella organisationers verksamhet och dem som inriktade sig på utvecklingen av drogfria mötesplatser. Samtidigt kan man i resultaten se en tendens till att det är vanligare med inbördes samverkan inom föreningslivet respektive kommunsektorn var för sig.

Strategier för ungdomsinflytande var en mycket vanlig inriktning framförallt bland kompetens- och kvalitetsutvecklingsprojekten. Bland de projekt som i huvudsak inriktade sig mot utveckling av ideella organisationers verksamhet prioriterades inflytande lägre men bland de drogfria mötesplatserna var det allra vanligast. Resultaten visar att förebyggande- och främjandesatsningen till ganska stor del handlade just om att utveckla olika strategier för ungdomsinflytande men däremot inte så mycket om att faktiskt praktisera ungdomsinflytande på lokalplanet. Mycket få projekt startades till exempel på initiativ av ungdomar.

Resultaten från utvärderingen pekar mot att förebyggande och främjandesatsningen kommit långt i uppfyllandet av Ungdomsstyrelsens målsättningar men frågan om detta verkligen leder till ett minskat socialt utanförskap är svårare att besvara.

De inblandade intressenter som utvärderingen kunnat överblicka, regeringen, Ungdomsstyrelsen och regionförbund tycks alla ha lämnat det mycket öppet för dem på lägre beslutsnivåer att själva bestämma vad som skulle göras. Det mest slående är att definitionen av utsatthet genom denna process kommit att få en mycket subjektiv och vid tolkning. En stor risk i detta är att det på detta sätt ges tillfälle att legitimera verksamhet med tveksam bäring på satsningens målsättningar. Ungdomsstyrelsens egna forskningsöversikter fann enbart mycket få undersökningar som kunde visa en främjande effekt av fritidsgårdsverksamhet. Detta behöver i och för sig inte betyda att effekterna inte finns utan utgör kanske snarare en illustration av hur lite forskning som finns inom området. Istället för att helt enkelt bortse från bristen på forskning och förutsätta att den öppna fritidsverksamheten, de ideella organisationerna och de drogfria mötesplatserna främjar ungas utveckling kunde ett alternativ ha varit ett öppnare, mer prövande och ifrågasättande förhållningssätt från de ansvariga på olika nivåer. Men tvärtom slog regeringen fast redan i den ungdomspolitiska propositionen att kommunernas öppna fritidsverksamhet hade en strategisk roll för att främja ungdomars sociala utveckling. Utvärderingen indikerade att få projektledare uppfattade sitt projekt som ett steg mot en kunskapsbaserad ungdomspolitik. Kanske är det en dåligt formulerad fråga eftersom den rymmer två svårtolkade begrepp. Men jag tror i alla fall att svaren indikerar ett viktigt utvecklingsområde. Flera av Ungdomsstyrelsens skrifter har en ganska tydlig inriktning mot metoder för kunskapsbaserad och kvalitetsstyrning. De handlar om utvärderingar med experimentell uppläggning, innehåller systematiska kunskapsöversikter och liknande som ofta förknippas med evidens- eller kunskapsbaserad. Även det pilotprojekt för att mäta effekter av förebyggande och främjande arbete som fortfarande pågår tycks inspirerat av dessa tankar. Men enkätresultaten präglas mer av de många mindre projekten som bedrivs och de tycks mer ha inriktats på nätverksbyggande, samverkan och deltagande i olika kurser. Studiebesöket i Kalmar visade även på problem i mötet mellan högskolan och fritidsledarna. Intervjuerna med bland annat ungdomspolitiska enheten lyfte fram att en viktig poäng med strävan mot kunskapsbaserad politik är att skapa legitimitet inom ett politikområde utan fasta lagar och regler. Att samla kunskap och argument blir ännu viktigare inom ett politikområde som så mycket bygger på samarbete och frivillighet. Inom ett sådant politikområde måste man kunna övertyga olika intressenter om vikten av olika förslag och reformer och en viktig bas för goda argument är kunskap.

En viktig diskussion gäller också frågan om i vilken utsträckning förebyggande- och främjandesatsningen var ett ungdomspolitiskt eller ett fritidspolitiskt projekt och vad detta innebär för satsningen som helhet. Skillnaden är att ungdomspolitik är ett långt bredare politikområde än fritidspolitik. Att Ungdomsstyrelsen benämnde satsningen förebyggande och främjande och lyfter fram en bredare grupp av ungdomsarbetare går i riktning mot att uppfatta satsningen snarare som ungdomspolitik än fritidspolitik. En del av de projekt som fick stöd var också av helt annan karaktär än fritidsverksamhet. Men de flesta projekten handlade om föreningars fritidsverksamheter, den öppna kommunala fritidsverksamheten, fritidsgårdarna och

andra mötesplatser som ungdomens hus och liknande. Dessa verksamheter har naturligtvis en central plats inom ungdomspolitik, men de som arbetar inom dem kanske främst ser sig som fritidsledare eller föreningsföreträdare, snarare än ungdomsarbetare och värjer sig för att sammanblandas med andra yrkesgrupper med andra mål för sin verksamhet. Kanske kan även detta vara en anledning att inte uppfatta sitt projekt som ett steg mot en kunskapsbaserad ungdomspolitik?

En mycket kort sammanfattning säger att Ungdomsstyrelsens mål för satsningen uppfylldes men att steget därifrån till ett minskat socialt utanförskap återstår att ta. Troligen skulle man även ha kunnat komma en bit längre på vägen genom att tydligare uttala hur detta andra steg ska tas. Regeringen borde ha sagt mer om hur den uppfattade den öppna fritidsverksamhetens strategiska roll i arbetet för att främja ungdomars sociala utveckling. Ungdomsstyrelsen hade då med utgångspunkt från detta kunnat arbeta mer målinriktat och styrt satsningen lite mer, utarbetat lite tydligare bedömningskriterier för ansökningarna och kommunicerat budskapet att den här satsningen riktas mot utsatta ungdomar ännu kraftfullare. Enligt forskningen om interaktiv styrning, eller governance, är det fortfarande en viktig uppgift för den demokratiskt valda statsmakten att sätta ord på gemensamma prioriteringar och se till så att olika målsättningar inte står i konflikt med varandra. Satsningen skulle med andra ord ha vunnit på en av regeringen klart formulerad idé om förhållandet mellan den öppna fritidsverksamheten och ungdomars sociala utanförskap. Om det å andra sidan var så att regeringen saknade tankar om hur förhållandet ser ut hade det varit bättre att tydligt klargöra det så tidigt som möjligt och formulera uppdraget så att en central del av satsningen hade blivit att formulera en sådan teori. Den öppna fritidsverksamheten kan säkerligen bidra till ett minskat socialt utanförskap men det är inte alltid så och detta borde ha gjorts tydligt långt tidigare. Då hade satsningen snabbare och mer konkret bland annat kunnat adressera de olika utvecklingsområden som Ungdomsstyrelsen identifierade i antologin om mötesplatserna så sent som i somras. På så vis hade regeringen även kunnat undvika en mängd otydligheter och problem och som en följd troligen fått större påverkan på ungas sociala utanförskap.

## Referenser

Broström, Jim (2006) *Kommunernas kompetens och kvalitetsutvecklingsbehov för de som arbetar främjande och förebyggande i anslutning till ungas fritid* Kommunförbundet Norrbotten, stencil

Dean, Mitchell (2007) *Governing Societies: Political perspectives on domestic and international rule* Open University Press: Berkshire

Engfors, Maria (2006) *Metoder för att kartlägga behovet för kompetensutveckling inom förebyggande och främjande ungdomsverksamhet* Ungdomsstyrelsen, stencil daterad 2006-12-22

Hansen, Hans-Martin (2006) *Bra fritid! Sammanställning av kartläggning av den öppna fritidsverksamheten i Skåne 2006* Kommunförbundet Skåne, stencil

Hill, Michael & Hupe, Peter (2007) *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice* Sage Publications: Los Angeles, London, New Delhi & Singapore

Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2008) *Governing State Agencies. Transformations in the Swedish Administrative Model* Uppsats från Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i september 2008

Kassman, Anders (2008) *Staten, civilsambället och ungas fritid - Teorier om främjande ungdomsverksamhet* Arbetsrapport, Ersta Sköndal högskola: Stockholm (kommande)

Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun* Studentlitteratur: Lund

Lindström, Lisbeth (2006) *Fritidssektorn. En statlig utmaning* Licentiatsuppsats vid Luleå tekniska universitet, Institutionen för utbildningsvetenskap

Mahoney, Joseph, L, Stattin, Håkan & Magnusson, David (2001) *Youth recreation centre participation and criminal offending: A 20-year longitudinal study of Swedish boys* International Journal of Behavioral Development 2001, 25 (6), 509-520

Mahoney, Joseph, L, Stattin, Håkan & Lord, Heather (2004) *Unstructured youth recreation centre participation and antisocial behaviour development: Selection influences and the moderating role of antisocial peers* International Journal of Behavioral Development 2004, 28 (6), 553-560

Montin, Stig (2008) *Governance på svenska* inledande kapitel i Montin, Stig & Gun Hedlund (Red), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus (kommande)

Patton, Michael Quinn (1990) *Qualitative evaluation and research methods. Second edition* Sage: Newbury Park, London New Delhi

Pierre, Jon & Peters, Guy, B (2005) *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios* Palgrave Macmillan: New York

Prop 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd. Regeringens ungdomspolitiska proposition*

Regeringsbeslut 11:5 (2005) *Regeringsbrev för budgetåret 2006 avseende Ungdomsstyrelsen*

Regeringsbeslut 11:1 (2006) *Uppdrag till Ungdomsstyrelsen att förbereda en satsning på ungdomars fritid*

- SFS 2006:7 *Förordning om statsbidrag för särskilda insatser för ungdomar*
- SOU 2003:92 *Unga utanför* Fritzes: Stockholm
- SOU 2005:29 *Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal* Fritzes: Stockholm
- Svensson, Ove (2006) *Delredovisning av aktiviteter inom projektet UNO* Västmanlands Kommuner och Landsting, stencil
- Ungdomsstyrelsen (2003) *Ung 2003. Fördjupad analys av den nationella ungdomspolitik* Ungdomsstyrelsens skrifter 2003:6
- Ungdomsstyrelsen (2004) *Stödjepunkter. Ungdomspolitik i praktiken* Ungdomsstyrelsen, stencil
- Ungdomsstyrelsen (2005) *Förebyggande ungdomsarbete och drogfria mötesplatser. Förslag på hur förebyggande och främjande ungdomsarbete kan stärkas* Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:5
- Ungdomsstyrelsen (2006a) *Internt måldokument för förebyggande och främjandesatsningen* Ungdomsstyrelsen, stencil
- Ungdomsstyrelsen (2006b) *Mötesplatser och fritidsverksamhet för unga. Förslag på utvecklingsinsatser* Ungdomsstyrelsen, stencil
- Ungdomsstyrelsen (2006c) *Bedömning* Utdrag ur Ungdomsstyrelsens interna arbetsmaterial
- Ungdomsstyrelsen (2007a) *Unga och social exkludering. En kartläggning av forskning om effekter av ungdomsinstitutioner* Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:5
- Ungdomsstyrelsen (2007b) *Ungdomar, fritid och hälsa. En forskningsöversikt om fritidens skydds- och riskfaktorer* Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:13
- Ungdomsstyrelsen (2007c) *Framgångens hemlighet - att utvärdera måluppfyllelse, effekter, effektivitet och genomförande* Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:2
- Ungdomsstyrelsen (2007d) *Systematiskt kvalitetsarbete i öppen ungdomsverksamhet* Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:10
- Ungdomsstyrelsen & Kairos Future (2007) *Utsatta ungdomar. En sammanställning av utsatta ungdomars situation* Kairos Future och Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:4
- Ungdomsstyrelsen (2008a) *Mötesplatser för unga. Aktörerna vägvalen och politiken* Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:2
- Ungdomsstyrelsen (2008b) *Framtidstemperaturen - om visioner och idéer bland oss som arbetar med ungdomars fria tid* Ungdomsstyrelsen, stencil
- Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning. Andra upplagan.* Studentlitteratur: Lund